

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE L'OBLIGATION
DE
RATIFIER LES TRAITÉS

RÉGULIÈREMENT CONCLUS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le Jeudi 10 Mars 1921, à 3 heures 1/2

PAR

PAUL VEXLER

Président : M. PILLET, professeur.

*Suffragants : { MM. BASDEVANT, agrégé.
GIDEL, chargé de cours.*

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU ET C^{ie}

ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1921

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE L'OBLIGATION
DE
RATIFIER LES TRAITÉS
RÉGULIÈREMENT CONCLUS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le Jeudi 10 Mars 1921, à 3 heures 1/2



PAR

PAUL VEXLER

Président : M. PILLET, professeur.

Suffragants : { *MM. BASDEVANT, agrégé.*
GIDEL, chargé de cours.

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU ET C^{ie}

ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1921

INTRODUCTION

Au commencement de notre travail, tout le monde était encore sous l'impression de la non-ratification du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919 par les Etats-Unis de l'Amérique.

Un traité régulièrement conclu et auquel une puissance avait pris une si grande part n'engageait donc en rien l'Etat au nom duquel il avait été passé ? !

Le droit des gens a, cependant, toujours rencontré dans son chemin des difficultés particulières. L'absence de moyens, moins juridiques que judiciaires, a rendu son exécution bien arbitraire.

La matière des traités est apparue, peut-être, mieux faite pour ne pas subir les conséquences de l'arbitraire. Son analogie avec le droit privé lui supposait applicables les mêmes principes et par conséquent les mêmes sanctions. Il n'en est rien, car, si le traité est à sa base, un contrat, les sujets et les objets en sont bien différents. Des « raisons

d'Etat » et la « sauvegarde des intérêts supérieurs » ont très souvent présidé à tous les arbitraires.

Il est naturellement explicable que les auteurs de tous les temps aient tenté d'en amoindrir au moins les effets. Quelles ont été ces doctrines, quelle a été la pratique en cette matière, et dans quelles directions se sont dirigés leurs efforts, voilà nombre de questions auxquelles nous essayerons de répondre au cours de nos recherches.

Nous avons forcément limité l'étendue de notre travail. Nombreuses sont les formalités qui concourent à la perfection des traités. Les négociations, la signature, la ratification, la promulgation et jusqu'à l'exécution : formalités qui ne se poursuivent qu'irrégulièrement, mais qui sont toutes dignes d'intérêt.

Cependant, la ratification est de beaucoup la plus intéressante ; elle est le couronnement de toutes les négociations ; c'est elle aussi qui marque le commencement de l'exécution des traités.

Aussi nous essayerons d'analyser la ratification quant à sa nécessité pour la validité des traités, et à son obligation d'être, ou non, toujours donnée, par les ayants droit.

La doctrine a varié sur ces points ; nous dirons qu'elle a plutôt évolué en rendant la ratification nécessaire et en changeant l'obligation de ratifier en

un droit, mais un droit dépourvu d'arbitraire. Nous aurons l'avantage de suivre cette évolution.

Quant à la pratique, elle a moins varié, car depuis les temps les plus reculés, les Etats se sont laissés guider par les intérêts, et de ce qu'ils se trouvaient accomplis ou non, donnaient ou refusaient la ratification.

C'est à peine si on peut dire qu'aujourd'hui, du moins chez les Etats européens, on voit s'affirmer le respect dû aux traités et s'affermir la conscience de leur valeur.

Il est donc facile de discerner la grande tâche de la doctrine ; comme nous l'avons déjà dit, elle s'employa à diminuer les effets de l'arbitraire. Nous verrons en quoi elle a réussi.

Pour y arriver nous avons estimé utile de tracer d'abord un aperçu historique tant de la doctrine que des constitutions et de la pratique suivie par les puissances.

Après avoir analysé la question de l'existence et du fonctionnement de l'obligation de ratifier, nous passerons à son admissibilité et chercherons à faire sortir les conséquences qui en découlent.

Nous essayerons aussi de discuter l'existence d'une obligation négative, qui n'a que bien peu occupé les auteurs jusqu'ici, à savoir, d'une obligation de ne rien faire entre la signature et la ratification, pouvant

rendre la dernière inutile. Enfin nous finirons par la théorie des réserves, après avoir cherché en quoi elle pourrait se trouver applicable au dernier traité de paix ayant mis fin à la grande guerre qui pendant plus de quatre ans bouleversa le monde.

Paris, janvier 1921.

CHAPITRE PREMIER

HISTOIRE ET ÉVOLUTION DE LA DOCTRINE ET DE LA PRATIQUE INTERNATIONALES PAR RAPPORT A LA RATIFICATION.

SECTION I. — Histoire de la doctrine.

§ 1. — Doctrine ancienne.

Les principes qui régissent les conventions internationales sont en général les mêmes que ceux qui s'appliquent aux conventions privées. Cependant il est évident que les Etats diffèrent beaucoup des particuliers, de sorte qu'on ne peut tirer de ces principes généraux les mêmes conséquences de détail et d'application.

De ce que les souverains traitent d'habitude par des plénipotentiaires, munis de pouvoirs plus ou moins étendus, Grotius d'abord et ses adeptes ensuite ont tiré leurs arguments pour la ratification des traités.

Avant de commencer le développement de notre analyse, il faut noter une chose. Dans l'esprit des anciens auteurs, la question ne s'est pas posée de la

manière dont nous essaierons de le faire. La question de la ratification ne s'est pas posée chez eux dans le sens de savoir si, un traité une fois régulièrement conclu, il y avait obligation de le ratifier. Pour *Grotius* la question de la ratification est une question de nécessité simplement par l'application du droit privé. Et ceci ne fait pas de doute, car il dit textuellement (1) : « Il faut répéter encore ici ce que nous avons déjà dit « que celui à qui on avoit donné charge de traiter, a « excédé ses ordres secrets ou ne laisse pas d'être « tenu de ce qu'il a fait, pourvu qu'il n'ait point passé « les bornes du pouvoir attaché à son emploi ». Et de même lorsqu'il dit (2) : « On s'engage aussi non « seulement par soi-même, mais aussi par autrui « lorsqu'il paroît clairement que l'on a voulu établir « quelqu'un pour nous servir d'instrument à contracter quelque obligation. Cela se fait soit par « procuration spéciale, soit par procuration générale. « Quand la commission est générale, il peut arriver « que l'on soit tenu du fait de l'agent encore même « qu'il ait agi contre notre volonté comme de lui « seul, parce qu'il y a ici deux volontés distinctes, « dont une par laquelle on s'engage à ratifier tout ce

(1) Grotius, liv. II, ch. XXII, § 4.

(2) Grotius, *Des promesses*, liv. II, ch. XII.

« que l'agent aura fait et conclu en matière des
« affaires dont il s'agit. »

L'application des règles de droit privé est claire et certaine. Pour Grotius la ratification n'a, en règle générale, qu'une importance infime.

Elle est subordonnée à la commission, au mandat qui seul, par ses termes et dans ses limites, lie le souverain. Cette idée du droit privé, à savoir la théorie du mandat appliquée au droit des gens, est si claire, que Grotius n'hésite point à rendre obligatoires pour le souverain les conventions conclues par ses mandataires même contrairement aux instructions secrètes, mais n'excédant pas les pleins pouvoirs connus. En dehors de l'excès des pouvoirs qui rendrait juste un refus de ratification de la part du souverain, dans son opinion il n'y a que la ratification réservée, et que les disciples de Grotius ont par la suite conseillée vivement, qui puisse être justifiée. Aussi il ne fait que la mentionner lorsqu'il dit (1) :
« L'autre question qui se présente ici à examiner
« c'est si la puissance souveraine est obligée de tenir
« un accord fait sans son ordre, lorsque venant à
« le savoir elle garde le silence. Ici il faut distinguer
« d'abord si l'accord a été fait purement et simple-
« ment ou bien sous cette condition que le souverain

(1) Grotius, liv. II, ch. XVII, § II.

« le ratifiât. Dans le dernier cas l'accord est nul
« lorsque la condition ne s'accomplit pas expressé-
« ment comme toute condition doit s'accomplir. »

Ainsi Grotius ne regarde la ratification que comme une pure forme, ne constituant ni une condition ni un droit réels.

Puffendorf, sans doute un des grands auteurs du droit de gens, considère aussi la ratification comme obligatoire pour le souverain, si le mandataire n'a pas dépassé les limites de son pouvoir ostensible quoique il eût enfreint les ordres secrets. *Puffendorf* ne diffère point dans ses opinions de Grotius et d'une manière générale il ne fait que redire ce que Grotius enseignait avant lui.

Plus tard *Bynkershoek* (1) pose la même question, à savoir si le souverain était lié par les actes de son ministre, contraires aux instructions secrètes. S'il fallait résoudre la question d'après le droit civil, aucun doute, le souverain n'aurait pas été obligé de ratifier. Mais en ce qui concerne les ambassadeurs, *Bynkers-*

(1) *Bynkershoek*, lib. II, § 7 (1737). « Si legatus publicus
« mandatum quod forte speciale est, vel arcanum quod semper
« speciale est, ad amissum secutus fœdera et pacta viveat, justus
« principis esse eam probare, et nisi probaverit malæ fides
« reum esse, simulque legatum exponere ludibrio. Sin au-
« teum mandatum excesserit vel fœderibus et pactis nova quæ-
« dam sint inserta, de quibus nihil mandatum erat, optimo jure
« poterit princeps, vel differe ratihabitionem, vel plane negare ».

hoek soutient que si le ministre n'a pas excédé ses pouvoirs contenus dans la lettre de créance, l'obligation de ratifier persiste pour le souverain. Il arrive bien rarement que les mandataires ou plénipotentiaires dépassent leur lettre de créance et qu'ils enfreignent même les instructions. Ce qui fait dire à Bynkershoek que l'usage de son temps est l'obligation de toujours ratifier, sauf dans les cas où les instructions contenues dans les pleins pouvoirs connus auraient été enfreintes. Mais il ajoute que la ratification est nécessaire pour rendre les traités valables.

Une idée nouvelle apparaît dans les affirmations de Bynkershoek ; il n'estime plus la ratification comme une simple formalité superflue, mais comme un élément tenant à la validité du traité. Idée que plus tard les auteurs développeront amplement, et qu'on ne trouve pas avant lui.

Wicquefort (1), dans son livre sur : *L'ambassadeur et ses fonctions*, applique au droit des gens les principes du mandat du droit civil, comme le faisait Grotius, en disant : « Comme les lois civiles obligent
« le particulier à ratifier ce que son mandataire a fait
« en vertu de sa procuration, ainsi le droit des gens
« oblige le prince à ratifier ce que son ministre a
« fait en vertu de son pouvoir ; surtout si le pouvoir

(1) Wicquefort, liv. II, ch. XV (1680).

« est plein et absolu, sans clause et sans condition
« qui le limite ou le restreigne ». Il tenait donc
l'Etat pour obligé de ratifier ce que le plénipoten-
tiaire avait conclu dans les limites de son pouvoir
public ; et si tel était le cas, le souverain devait hau-
tement désavouer son ministre. Wicquefort basait
son opinion sur la teneur formelle des pleins pou-
voirs qui d'ordinaire disaient : « Nous promettons
« en foi et parole de roi (ou de prince) et sous obli-
« gation et hypothèque de tous nos biens présents et
« à venir de tenir pour bon, ferme et stable, et d'ac-
« complir tout ce qui aura été stipulé, accordé et
« convenu par nos plénipotentiaires, et d'en faire
« expédier nos lettres de ratification dans le temps
« dans lequel ils se seront obligé de les fournir (1). »
L'idée de l'obligation de ratifier est claire et nette chez
Wicquefort. Le droit civil trouve dans cette matière
de la ratification en droit de gens son entière appli-
cation. Sans toucher la question de la nécessité de
la ratification pour sa validité, comme le fit après lui,
Bynkershoek, Wicquefort aussi n'admet pas que des
instructions secrètes puissent rendre juste le refus
de ratification par le souverain ; le plein pouvoir
ostensible est le seul qui compte.

Ainsi chez Bynkershoek, bien plus nettement que

(1) Wicquefort, *ibid.*

chez Wicquefort, l'idée antique du mandat, quoique maintenue, est combinée avec celle des auteurs modernes, que la signature des plénipotentiaires n'engage pas définitivement les auteurs de ces pouvoirs ; donc cette thèse est plus avancée.

Emer de Vattel (1), qui dans ses théories ne fait que revenir, partiellement mais d'une façon nette, à la doctrine de Grotius, et cela pour combattre la théorie du droit naturel pur comme unique source du droit des gens, soutenue par Puffendorf, tout en admettant l'obligation de la ratification des actes conclus par les mandataires dans les limites de leurs pouvoirs, dit que la pratique est de réserver la ratification pour éviter *les difficultés*. Le transfert de l'idée du mandat du droit civil en droit international n'a point de doute pour Vattel. Mais, dit-il, pour éviter *toute difficulté*, les princes se réservent aujourd'hui le droit de ratifier ce qui a été conclu par leurs ministres. Le plein pouvoir n'est qu'une procuration *cum libera*, c'est-à-dire qu'il lui faut une confirmation ultérieure.

La raison qui a déterminé les États à s'accoutumer de ne prendre en considération les traités qu'autant qu'ils ont été ratifiés par les princes, réside, d'après Vattel, dans l'impossibilité de les faire exécuter autrement que par les armes.

(1) Vattel, liv. II, ch. XII, § 136.

Pourrait-on dire que dans l'opinion de Vattel la ratification du traité est un droit pour le prince et qu'en cette qualité il peut en user à son gré. Non, du tout ; l'idée du mandat civil persiste, car il ajoute que pour refuser avec honneur de ratifier ce qui a été conclu, il faut non seulement que le souverain ait des raisons justes, mais qu'il fasse voir que son ministre a dépassé les instructions.

Georges-Frédéric de Martens (1) dit que c'est à la nation, à l'Etat, de déterminer jusqu'à quel point le monarque, ou tel conseil, pourront seuls obliger la nation par les traités qu'ils signent. Lorsque le chef ou son préposé promettent au delà des bornes de l'autorité qui leur a été confiée, ce n'est qu'un *sponsum*, et seul un consentement subséquent oblige la nation. Mais ce que le mandataire promet dans la limite de ses pouvoirs est obligatoire, quand même il aurait dépassé les instructions secrètes. En cela nous voyons de Martens suivre l'opinion de Wicquefort, de Puffendorf et de Grotius.

Cependant de Martens ajoute que parce qu'il faut donner des pouvoirs étendus aux négociateurs, le droit des gens positif a introduit la nécessité de la ratification pour ne pas exposer l'Etat à des préjudices irréparables ; de sorte qu'on ne compte plus sur les traités qu'en tant qu'ils ont été ratifiés.

(1) De Martens, *Précis du droit des gens*, t. I, § 48.

L'usage, dit-il encore, qui remonte aux temps les plus reculés, indique que si l'une des parties offre dûment sa ratification, l'autre ne peut refuser la sienne, qu'en tant que son mandataire a dépassé ses instructions et qu'au moins dans la règle il ne dépende du libre arbitre d'une nation de refuser sa ratification pour de simples motifs de convenance. Ainsi de Martens, quoique exprimant des idées très justes en demandant l'application des traités conclus et ne les laissant pas à la merci de chaque Etat, garde toujours l'idée de l'analogie du mandat du droit privé; car pour lui la ratification n'a pour but que de permettre de vérifier si le mandataire s'est écarté des bornes de son instruction, et par conséquent est punissable. Si tel n'est pas le cas, le souverain a l'obligation de ratifier.

Heffter (1), en analysant les traités conclus par mandataires, constate l'usage très ancien entre les Etats souverains de considérer les ratifications et leur échange comme un complément nécessaire à sa validité, lors même que la ratification n'a pas été réservée. La ratification constate, dans l'opinion de Heffter, officiellement que les instructions n'ont pas été dépassées. Elle suspend l'exécution du traité conclu, et lorsqu'elle intervient, lui donne une force

(1) Heffter (A.-G.), *Le Dr. int. de l'Empire*, 3^e éd., 1873, ch. III, § 81.

de rétroactivité. Et, dit Heffter, si les instructions n'ont pas été dépassées, il y a une obligation morale pour l'Etat, le souverain, de ratifier, car le refus non motivé est une insulte à la bonne foi de l'autre, qui pourrait engendrer des indemnités. Et pourtant il estime, contrairement à l'opinion de de Martens, que même si le traité a été ratifié par une partie, l'autre n'était pas obligée de donner la sienne. Sur-tout elle ne pourrait pas y être contrainte. Ainsi Heffter aussi empruntait visiblement son opinion aux règles du droit civil.

Peu à peu on voit les auteurs diriger leur opinion en suivant la pratique ; or, la pratique ne suit, vraisemblablement, que rarement le droit privé. C'est facilement compréhensible, d'ailleurs, car les conséquences de la ratification donnée à un acte public intéressant la communauté sont bien autrement importantes que celles de l'approbation d'un acte privé. Ainsi nous voyons l'usage créant le droit, et par la suite les auteurs modernes ne puisant plus leurs arguments dans le droit privé, et ne regardant plus la ratification des traités comme une simple formalité ; comme l'approbation donnée aux actes du mandataire gardant les limites de son mandat — formalité superflue et qui s'ensuit nécessairement, en droit privé — mais bien comme une condition nécessaire à la validité du traité.

Nous nous empressons de remarquer que les adeptes de la théorie ancienne n'ont pas complètement disparu ; nous voyons même au commencement du XIX^e siècle, et même dans la deuxième moitié du siècle dernier, des auteurs qui regardent comme obligatoire pour le souverain la ratification des conventions passées par les plénipotentiaires qui n'ont pas excédé leurs pouvoirs. La ratification dans leur opinion continue à être une formalité superflue, dénuée d'importance, sauf dans le cas où les pleins pouvoirs auraient été dépassés ou bien que la ratification ait été réservée.

Sir *Robert Philimore* (1) soutenait que lorsque le négociateur est un plénipotentiaire, la ratification n'est pas essentielle pour la validité du traité, à moins que les pouvoirs de l'agent ou le traité lui-même ne l'exigent.

Bluntschli aussi (2), dans son *Droit international codifié*, dit dans son article 419 : « La signature du
« protocole définitif ou du document spécial conte-
« nant le traité, par les agents ou les envoyés munis
« des pouvoirs des Etats contractants, oblige les Etats
« représentés, lorsqu'elle a été faite sans conditions
« ni réserves. » Et plus loin : « Lorsque les représen-

(1) E. Nys, t. II, p. 508.

(2) *Bluntschli, Dr. intern. codifié*, liv. VI.

« tants des Etats ont reçu les pouvoirs nécessaires
« pour conclure définitivement le traité, la signa-
« ture du protocole ou du document spécial dans
« lequel le traité a été consigné oblige définitive-
« ment les parties contractantes... » L'opinion de
Bluntschli est claire ; les plénipotentiaires obligent
leurs Etats sans que la ratification soit nécessaire ;
encore l'application du droit privé.

Il est vrai que la pratique suivie par les Etats n'a
pas été sans l'atteindre, et Bluntschli (1) remarque
qu'il y a une tendance de toujours présumer la
réserve de la ratification ; et cela en raison de la
grande importance des traités pour la vie des nations.
Il énonce quelques modalités de réserver la ratifica-
tion, notamment la mention dans le traité de l'obli-
gation des parties contractantes de se remettre, l'une
à l'autre, son exemplaire du traité, etc...

Quelles conséquences devait tirer Bluntschli de la
non ratification du traité conclu régulièrement ? Son
opinion précise nous paraissait n'engendrer qu'une
seule conséquence : un refus non motivé, non seu-
lement porterait atteinte au crédit de l'Etat, mais il
constituerait une véritable violation du droit. Rien
de tout cela. Nous voyons au contraire Bluntschli
énonçant une théorie déjà proclamée par Heffter,

(1) Bluntschli, p. 449.

Klüber, et reprise plus tard par Laband, à savoir que
 « le refus non motivé de ratifier un traité peut, sui-
 « vant les circonstances, être considéré comme
 « contraire aux convenances, porter profondé-
 « ment atteinte au crédit d'un Etat et changer en rela-
 « tions hostiles les rapports de bonne amitié qui
 « existaient entre les contractants ; mais ce refus ne
 « doit jamais être considéré comme une violation du
 « droit, même lorsque la personne chargée des né-
 « gociations a agi dans les limites de ses pouvoirs et
 « a signé le traité conformément aux instructions
 « qu'elle avait reçues ». C'est l'énonciation de la
 théorie de l'arbitaire, si chère aux auteurs alle-
 mandes, et que même les auteurs modernes, n'admet-
 tant pas l'application du droit privé aux rapports
 entre nations, ont tout de même cherché à écarter.

§ 2. — Doctrine moderne.

Avec *Wheaton* (1) la question est mieux posée ;
 pour lui il suffit de la moindre réflexion pour com-
 prendre la différence qui existe entre les pleins pou-
 voirs donnés par les souverains pour traiter des
 questions générales et d'Etat, et celui donné à un
 individu par un autre pour traiter de questions
 particulières. Et il cite des exemples donnés par

(1) *Wheaton, Dr. int.*, 5^e éd., 1874, p. 229, § 5.
 V. — 2

Barbeyrac (*Histoire des anciens traités*, p. II), pour prouver que les actes des ministres munis des pleins pouvoirs ont été depuis les temps les plus reculés sujets à ratification.

C'est toujours la pratique qui guide Wheaton dans ses affirmations et l'explication qu'il donne en empruntant celle de Robert Adair (1) est toujours une explication pratique, car « c'est, dit-il, dans l'intérêt de l'affaire elle-même qu'on exige la nécessité de ratification. Un ambassadeur a besoin pour obtenir du crédit auprès de l'Etat, d'être investi des pouvoirs les plus étendus, de consentir et faire ce que son maître aurait fait. Mais ces choses, il ne peut les faire que sous la réserve de la non ratification ».

D'ailleurs Robert Adair (2) dit que l'usage de la non ratification des préliminaires n'est jamais contraire au droit des gens.

Les instructions guident les plénipotentiaires dans l'exercice de leurs pouvoirs. Mais pourtant la ratification devient nécessaire pour la validité du traité. Mably n'écrivait-il pas, au milieu du xviii^e siècle : « Un traité n'a toute sa force que quand il est ratifié par le prince ; jusqu'à ce moment il n'est pas obligatoire. »

(1) *Id.*, p. 234.

(2) Wheaton, p. 235.

Continuant, Wheaton estime que le souverain doit moralement ratifier ce que son ministre a fait dans les limites de ses pouvoirs. Il faut bien remarquer et faire la grande distinction qu'il y a entre l'opinion de Wheaton qui considère la ratification nécessaire à la validité du traité et celle de Klüber (1) par exemple, qui prétend que le traité conclu valablement par les plénipotentiaires, c'est à dire dans les limites de leurs pouvoirs, est valable sans que soit requise une ratification postérieure, à moins d'être expressément réservée.

A cette obligation morale pour le souverain de ne point refuser la ratification de ce qui a été fait dans la limite de ses instructions, Wheaton admet des exceptions :

1° En cas d'impossibilité physique ou morale d'en remplir les stipulations. Si cette impossibilité d'exécuter le traité s'élève ou est découverte avant l'échange des ratifications, elle peut être refusée sur ce fondement.

2° Erreurs mutuelles qu'on si l'on avait connues, on n'aurait pas contracté.

3° Dans le cas d'un changement des circonstances. A regarder de plus près les exceptions posées par Wheaton, on s'aperçoit qu'elles font partie de celles

(1) Klüber, *Droit des gens modernes*, sect. 1, ch. II, § 142.

qui autoriseraient la non exécution et la dénonciation d'un traité ratifié, et dont l'exécution aurait commencé. A plus forte raison, croyons-nous, doivent-elles être reçues pour admettre la non ratification d'un traité se trouvant dans une des conditions sus-indiquées.

De Réal (1), dans son traité sur la *Science du gouvernement*, rappelle, en ce qui concerne l'obligation pour le prince de ratifier ce que son mandataire a fait, les relations entre le mandant et le mandataire du droit romain. Il constate avec raison qu'en droit civil le refus de ratifier est superflu, car la justice vient, dans ce cas, se substituer et imposer la ratification due. Peut-on, se demande de Réal, assimiler au particulier le souverain, et l'obliger de ratifier ce que le plénipotentiaire investi de pleins pouvoirs aurait conclu. Avec quelle justesse constate de Réal, que si on raisonnait en droit des gens par les principes du droit civil, « un traité seulement « signé serait obligatoire et la ratification ne serait « qu'une formule d'usage, qui donnerait de l'authenticité aux engagements, sans rien ajouter à leur « force ».

En effet, comme nous l'avons vu plus haut, telle était la pensée de la plupart des anciens auteurs.

(1) De Réal, *Science du gouvernement*, t. V, p. 640.

Grotius ne considérait-il la ratification comme une simple formalité lorsque le plénipotentiaire avait agi dans les limites de leurs pleins pouvoirs. Ce que les anciens considéraient comme certain, les auteurs modernes ne le conçoivent même pas. Ce serait « se payer la crédulité des peuples », dit de Réal (1). Et poursuivant, il constate que le droit des gens diffère, car ce ne sont plus des particuliers, mais des souverains législateurs qui sont parties contractantes. Les souverains n'ont pas voulu que la fortune publique soit abandonnée à l'incapacité et à la légèreté des particuliers. Ils se sont réservé le droit d'un examen ultérieur. « La stipulation de l'échange de ratifications qui se trouve dans tous les traités est comme « une convention d'un temps donné aux princes pour « reconnaître que leurs instructions ont été suivies (2). »

De Réal estime que par un long usage qui aurait force de loi, il s'est établi en droit de gens le principe que le traité n'est pas achevé avant que le souverain ratifie ce que les plénipotentiaires ont fait en vertu de leurs pouvoirs ; la ratification est une partie essentielle et un complément de la forme des traités. Il cite l'exemple de l'Empereur allemand Charles VI qui en désavouant ses plénipotentiaires par

(1) De Réal, *ibid.*, p. 64.

(2) *Ibid.*

un rescrit envoyé à tous ses ministres, et inséré dans la *Gazette d'Amsterdam* en 1739, et dans lequel il pose le principe « que la validité et l'invalidité de
« tout ce qu'un ministre a négocié dépend de l'appro-
« bation ou du désaveu de son souverain ».

« Mais, ajoute de Réal, la tâche du prince qui
« n'avoue pas les engagements pris en son nom re-
« jaillit sur lui-même. Le désaveu laisse dans tous
« les esprits des impressions qui ne s'effacent que
« lentement et par une suite non interrompue d'ac-
« tions vertueuses, dont les princes qui désavouent
« leurs plénipotentiaires sont ordinairement peu ca-
« pables d'en fournir des exemples. »

Dans la pensée de de Réal, comme dans celle d'autres auteurs comme *Bélimé* (1), *Wheaton* (2), le long usage et l'utilité ont apporté la nécessité de la ratification. Partout on ne voit que le prince intervenir. Et c'est bien parce que du temps de la monarchie absolue, le prince représente l'Etat, il est en quelque sorte le propriétaire disposant de ses biens. Aussi l'application du droit privé au droit des gens s'explique aisément. *Wicquefort* (3) ne dit-il pas que les traités passés par les souverains eux-mêmes n'ont pas besoin d'être ratifiés ; nous

(1) *Bélimé, Philosophie du droit*, t. I, ch. II, p. 303.

(2) *Wheaton, supra*, p. 18.

(3) *Wicquefort, L'ambassadeur et ses fonctions*.

nous rendons bien compte que dans la pensée de Wicquefort, cela ne pouvait être autrement, car le mandant agissait en personne et il n'avait rien à confirmer. Mais de Réal dit que c'est le bonheur public qui veut que le prince examine encore une fois ce que le plénipotentiaire a fait. C'est un usage qui a force de loi et qui a transformé la ratification dans une formule nécessaire. Et l'intervention du prince s'explique pour la sauvegarde des intérêts généraux.

Le prince est-il moins sujet à erreur que ses ministres, quand il conclut des traités? Certes, non, mais au temps de la monarchie absolue, c'est lui l'organe suprême et on conçoit qu'il confirme les actes de ses plénipotentiaires, mais on ne peut pas même songer à d'autres qui puissent juger ses actes. Et si dans la pratique des Etats nous rencontrerons plus loin des exemples dans lesquels nous verrons des souverains soumettre les traités conclus par eux aux États généraux, c'est bien pour ne pas les exécuter qu'ils l'ont fait (1).

De sorte qu'on peut dire que dans la monarchie absolue le sort de l'Etat et du peuple était intimement lié à celui du souverain.

Pour *Fr. de Holtzendorf* (2), les traités entre

(1) Voir *infra* : Traité de François I^{er}, etc.

(2) *Fr. von Holtzendorf, Handbuch des Völkerrechts*, vol. III, ch. II, § 6.

Etats ne reçoivent plus leur validité que par la ratification du chef de l'Etat. Les exemples de refus de ratification ne manquent pas, mais, dit-il, toutes les autorités du droit des gens sont unanimes à reconnaître que le refus de ratification ne saurait être admis sans de fortes raisons.

En analysant les opinions de plusieurs auteurs sur la ratification, il arrive à celle de Carnazza-Amari (1) qui prétend que la ratification des traités en droit international a la même signification que la sanction des lois par le chef de l'Etat. Holtzendorff croit difficile à soutenir l'identité des deux situations.

Pinheiro-Ferreira (2) est du même avis ; pour lui aussi, les traités de paix ou de commerce, quoique négociés par des agents du gouvernement, ne deviennent obligatoires pour la nation que par la ratification. Il constate la différence qui existe entre les monarchies absolues et les monarchies constitutionnelles quant à l'intervention des Chambres dans la ratification, et il dit avec éloquence en approuvant l'intervention du pouvoir législatif :

(1) Holtzendorf, *ibid.* ; Carnazza-Amari, *Spricht sich in diesem Sinne mit dem Hinzufügen aus, dass die Ratification völkerrechtlicher Verträge eine gleiche Bedeutung mit der sanction der Staatsgesetze durch das Oberhaupt des Staates habe.*

(2) *Pinheiro-Ferreira*, Paris, 1830, t. II, p. 90.

« Les rois absolus, lorsqu'il leur arrive de conclure
 « des traités avec des monarques constitutionnels,
 « dédaignent de reconnaître la dépendance où ceux-ci
 « se trouvent du pouvoir législatif pour la validité
 « de leurs engagements. Mais cet orgueil qui sied
 « très bien à celui qui commande à des peuples pour
 « lesquels la servitude est un besoin ne déroge en
 « rien à la dignité des peuples libres, ni à celle du
 « monarque qui a l'honneur d'être à leur tête, le
 « premier des hommes libres de son pays. » Toute
 autre doctrine est pour lui non seulement arbitraire,
 mais attire sur les nations des conséquences fatales
 pour leur liberté.

Pasquale Fiore (1) analyse aussi l'intervention du pouvoir législatif dans la ratification des traités, et il va jusqu'à demander la coopération des deux pouvoirs dans la confection même du traité ; et il emprunte les paroles de Berryat-Saint-Prix pour dire
 « qu'il est bien étrange que le pouvoir exécutif inca-
 « pable d'imposer à un citoyen une obligation quel-
 « conque, sans y être autorisé par la loi, puisse de
 « sa seule autorité lier et dépouiller toute la na-
 « tion (2) ». *Pasquale Fiore* n'admet pas les théories des auteurs anciens qui proclamaient l'obligation de

(1) *Pasquale Fiore, Dr. internat. public*, Paris, 1869, p. 448 et suiv.

(2) *Ibid.*, p. 450.

la ratification et en même temps et le plus souvent son inutilité, et il affirme que le droit que les souverains ont quelquefois prétendu avoir de refuser la ratification n'est pas de ceux qu'on puisse absolument nier. Pour que le souverain soit obligé à toutes les obligations passées par son mandataire, il fallait une renonciation expresse et antérieure. De sorte qu'à son sens, seule la théorie qui fait de la ratification un « droit vrai et réel » est admissible, comme plus conforme aux principes de la raison. « Il n'est pas « conforme à la justice, dit Pasquale Fiore (1), de « vouloir appliquer les principes de jurisprudence « générale du contrat par mandat parce qu'il n'est pas « toujours exact d'assimiler le droit public externe « au droit privé ».

« La ratification, quelle qu'elle soit, conclut-il, est « toujours nécessaire ; il faudrait seulement ajouter « à la ratification du prince celle des Chambres, « pour que la nation n'assumât pas des obligations « contre ses vrais intérêts. »

Calvo (2) n'est pas moins affirmatif sur la nécessité de la ratification pour la perfection et la validité du traité. Il refuse aussi l'argumentation des anciens auteurs pour la même raison de l'impossibilité de

(1) Pasquale Fiore, *ibid.*, p. 454.

(2) Calvo, *Dr. internat.*, 3^e éd., Paris, 1880, sect. III, vol. I, p. 657. et suiv.

transférer les principes du mandat du droit civil dans le droit international où sont en jeu les intérêts de la nation. Pour lui, « le pouvoir de ratifier est un
« attribut de la souveraineté et comme tel, l'exercice
« est libre entre les mains du souverain ; et le droit
« de ne pas ratifier un traité est aussi incontestable
« que le droit de négocier des conventions interna-
« tionales et même si ce refus n'a pas été réservé ! »

Toutefois Calvo hésite de proclamer le droit pour le souverain de refuser la ratification à son gré. Après avoir indiqué les cas qui, à son sens, pourraient justifier le souverain dans son refus, il dit qu'aller plus loin, ce serait contraire à la justice et aux raisons majeures existant dans les rapports entre États qui laissent persister une obligation morale de ratification. « Le pouvoir public, ajoute Calvo,
« le Parlement, est entièrement libre de sanctionner
« ou non le traité conclu, mais les convenances
« internationales font amoindrir ce droit. »

En effet, si grand que soit le droit de refuser la ratification, les ayants-droit n'en useront qu'avec grande modération, car l'Etat qui refuserait sa ratification sans motifs graves s'exposerait à perdre tout crédit dans les rapports internationaux et ne trouverait bientôt personne qui veuille traiter avec lui. Mais si les circonstances venaient à changer, de sorte que la situation ne soit plus la même, le gouverne-

ment pourrait être reçu à ne pas adopter les conventions passées par les plénipotentiaires même dans les limites de leurs pouvoirs. Sans cela la ratification n'aurait pas de sens. C'est, d'ailleurs, croyons-nous, l'idée maîtresse dans l'opinion nouvelle et nous aurons l'occasion de la reprendre plus loin.

A la lueur des événements survenus dans les quatre années précédant 1845, et pendant lesquelles quatre traités régulièrement conclus par des plénipotentiaires ne furent pas ratifiés, Würm (1) pose la question de la valeur de l'obligation de ratifier.

Il constate que la question n'a été que très peu étudiée avant et qu'on préférerait discuter seulement les cas où une puissance refusait d'accomplir ses promesses, à la suite d'événements imprévus. Prenant des exemples d'histoire (2), Würm affirme que dès le commencement, la ratification s'ajouta au renforcement des traités par serment. Dans l'esprit de quelques-uns, dit-il, la ratification devait servir seulement pour fortifier la convention, de la façon dont les promesses étaient fortifiées par le serment. Pourtant on remarque que le serment et la ratification continuèrent longtemps à figurer ensemble dans les traités. Le traité de Nimègue du 17 septembre 1678

(1) Würm, *Deutsche Vierteljahrsschrift*. Stuttgart, 1845, 1^{re} livraison, p. 163 et suiv.

(2) Würm, voir *infra*, p. 29.

ne devait-il pas être assermenté, sur la croix et l'évangile, après l'échange des ratifications ? Et plus tard, une centaine d'années après le traité de Nimègue, un traité d'alliance entre la France et la Suisse ne fût-il pas soumis au serment solennel après la ratification ? De la sorte, le but de la ratification apparaît non plus comme un renforcement d'une promesse antérieure du mandant ; celui-ci accomplit plutôt, dans la pensée de Würm, la promesse contenue dans les pleins pouvoirs du mandataire.

L'utilité de cette distinction de Würm nous apparaît clairement en ceci qu'il ne considère pas du tout le traité comme existant au moment de la signature par les plénipotentiaires, et auquel on ajoute un renforcement ; le souverain, en accomplissant la promesse contenue dans les pleins pouvoirs, rend le traité valable. De ce fait la ratification apparaît comme une condition essentielle pour la validité des conventions internationales.

A l'appui de son opinion, Würm cite Wheaton qui reconnaît que le droit positif international exige la ratification. Même Klüber affirmant que le traité conclu régulièrement par les plénipotentiaires était valable sans qu'une ratification ultérieure soit nécessaire, reconnaît que la ratification avait lieu d'une manière générale, même si elle n'était pas réservée, et qu'ainsi l'exception était devenue la règle.

Aussi, ajoute Würm, les traités conclus par la première République française exigent la ratification comme condition essentielle pour leur validité. Donc, point de doute chez Würm sur l'importance de la ratification.

Mais, en poursuivant, Würm pose une autre question, à savoir dans quels cas et pour quels motifs une des parties contractantes pourrait refuser la ratification d'un traité signé par des plénipotentiaires. Et constatant la divergence de principes entre les auteurs, il écarte l'opinion de ceux qui appliquaient les principes du droit privé au droit des gens. Deux seraient les motifs, qui, d'après Würm, auraient influencé l'opinion des auteurs anciens : Une réminiscence du droit romain, et la très haute estime qu'on avait pour les relations internationales.

Comment appliquer en droit des gens les principes de la théorie du mandat ; les relations ne sont plus les mêmes, et il cite Montesquieu qui disait (1) « qu'il ne faut pas décider par des principes des lois civiles des choses qui appartiennent au droit des gens ». Et Würm poursuit avec justesse qu'il n'y a pas que l'intérêt du chef dans le traité. « Lui-même, « encore s'il était le plus absolu des tyrans, n'est « que le conducteur des affaires de la généralité, et

(1) Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XXVI, ch. 16.

« il doit savoir que les intérêts de son royaume ne
 « peuvent pas être laissés à la merci d'un négocia-
 « teur sans aucune garantie. La responsabilité est
 « d'autant plus grande dans l'état du droit, où le
 « gouvernement est responsable envers la nation. »

Nous avons vu que les anciens auteurs, comme Grotius (1), Puffendorf (1), Wicquefort (1) protestaient contre le refus de ratification et le désaveu des plénipotentiaires lorsque ces derniers n'avaient pas dépassé leurs pouvoirs ou leurs instructions.

Albericus Gentilis (2) critique aussi la conduite de Ferdinand le Catholique qui envoya en France son gendre, l'infant Philippe, avec les pleins pouvoirs les plus étendus et ensuite renia le traité.

Les auteurs ajoutèrent à cette application, par analogie du droit privé au droit international, l'obligation morale de ratifier, pour garder la *foi internationale*, ce qui est déjà plus intéressant.

Aussi la pratique introduisit, et de bonne heure, la réserve de la ratification. Würm croit à l'existence de deux modes de réserver la ratification : 1° dans les pleins pouvoirs et 2° dans le traité même.

Dans le premier cas, lorsque le plein pouvoir porte : « pour conclure et signer sauf notre ratification » — exemple les pleins pouvoirs de Harden-

(1) Voir *suprà*.

(2) Würm, *Die Ratifikation von Staatsverträge Deutsche Vierteljahrsschrift*, 1845, p. 170.

berg à la paix de Barce (de Martens, *Recueil*, 6, 49) — il y a déjà une promesse de ratification, tout en la gardant. Cette anomalie disparaît lorsqu'on réserve la ratification dans le traité même.

C'est curieux de voir des pleins pouvoirs limités par la réserve de la ratification. Il faut dire, alors, qu'il n'y a pas de pleins pouvoirs. Quelle est la signification même des mots, sinon une grande liberté de négociation ? Certes, les plénipotentiaires tiendront compte de leurs instructions, et par la réserve de la ratification le souverain pourra vérifier.

Les exemples sont nombreux, lorsque des envoyés ont été désavoués publiquement pour avoir dépassé les instructions, et cela seulement pour permettre aux souverains de *ne pas ratifier* (1).

Mais, observe Wurm, dans les quatre cas de refus de ratification indiqués plus haut, on ne trouve pas l'allégation ou même la supposition que le plénipotentiaire ait dépassé son pouvoir. Alors il se demande s'il n'y avait en droit international, en dehors de l'inobservation des pouvoirs, d'autres motifs justifiant le refus de ratification ! Il rappelle que Vattel (2) demandait des motifs puissants pour permettre

(1) Voir *infra* de Flassan : *Exemples de Louis XI ; Louis XII et la Trémouille, 1513 ; Le comte de St-Julien, Paris, 1800, préliminaires d'Autriche*, Oubril, Paris, 1806.

(2) Vattel, *suprà*, p. 8.

au souverain de refuser la ratification. Quoique le refus de ratification sans motifs soit une incorrèctitude qui blesse la foi de l'autre partie contractante et qui puisse engendrer des dommages, Würm croit qu'il est impossible d'admettre que la ratification ne puisse « moralement » être refusée que lorsque le plénipotentiaire a dépassé les pleins pouvoirs, et que dans toute autre condition le refus se présenterait sans raison. Il affirme qu'il y a des cas lorsque le traité apparaît inutile ou sans valeur par rapport à son contenu, ou bien que l'Etat, par le changement des circonstances survenues, se verrait en contradiction avec les devoirs envers lui-même s'il ratifiait ; dans un pareil cas, un Etat peut très bien se défaire d'un traité complètement ratifié ; à plus forte raison il pourra être reçu de ne pas ratifier si les changements se sont produits avant la ratification (1).

Pour conclure Würm croit, comme Heffler, que, du point de vue constitutionnel, il est préférable qu'on réserve la ratification. C'est d'ailleurs ce qu'on rencontre depuis longtemps dans la pratique.

Mais le plus important est qu'on ne peut pas admettre l'existence d'une obligation nécessaire (Zwangsrecht) d'une partie envers l'autre ; sur la base de la signature d'un plénipotentiaire (2).

(1) Voir *infra*, cas de ratification admissibles.

(2) Würm, p. 256.

M. Rivier (1) n'est pas moins affirmatif que Wülm. Un traité signé régulièrement par les plénipotentiaires n'est pas définitif ; pour le devenir il lui faut encore recevoir la confirmation, la ratification des chefs d'Etats, ou, s'il y a lieu, des Chambres législatives. L'usage veut qu'on considère la ratification comme réservée, même si elle n'est pas prévue expressément dans le traité. Il ne faut admettre d'exception à cette règle que pour certaines conventions passées par des fonctionnaires militaires ou civils, en cas urgents, comme les conventions d'armistice, dont nous aurons à nous occuper plus loin, ou même les conventions entre autorités administratives limitrophes.

Le développement du régime parlementaire a sans doute déterminé en grande partie l'évolution qui s'est opérée, tant dans la pratique que dans la théorie du droit international, sur le point de la ratification réservée.

Comme toujours, les raisons de l'utilité ont influencé la direction prise par la pratique d'abord, et ensuite par la doctrine. C'est l'importance des intérêts, qui mettent en jeu l'existence même des Etats, et qu'on ne peut pas abandonner au seul jugement des plénipotentiaires ; ils sont sujets à erreur et la

(1) Alphonse Rivier, Paris, 1896, *Principes du droit des gens*, t. II, p. 71 et suiv.

nation ne peut pas s'exposer aux dangers qui en naîtraient (1). Il faut que le souverain vérifie ce que le plénipotentiaire a fait et ceci arrive par la ratification.

Mais ce qui nous paraît étrange, c'est l'affirmation de M. Rivier (2) que lorsque l'empereur négocie en personne les traités, la ratification serait inutile. C'est l'opinion de Wicquefort qu'il y reproduit. Aussi chez Wicquefort elle est explicable, car aux temps des monarchies absolues, l'Etat se confondait presque avec le souverain ; aussi leurs intérêts ne pouvaient différer. Mais de nos temps, en quoi pourrait-on affirmer que le souverain soit moins sujet à erreur que le plénipotentiaire ? ! Nous serions même disposés à croire le contraire. Et si la ratification est demandée pour les conventions passées par les plénipotentiaires, elle doit l'être pour le moins aussi pour celles passées par les souverains eux-mêmes. Tous les hommes sont sujets à erreur, et si on a en vue les graves intérêts de l'Etat, il faut exiger la ratification envers toute convention.

(1) Geffken sur Heffter, § 87 : « Les intérêts qui sont en jeu dans le règlement des affaires internationales sont trop importants et trop complexes pour qu'on puisse les abandonner au jugement des plénipotentiaires, même des plus habiles et des plus consciencieux. »

(2) Rivier, *ibid.*, p. 72.

La difficulté que rencontraient les auteurs dans leurs raisonnements peut tout de même s'expliquer. Ils trouvaient toujours le souverain comme l'organe supérieur capable de vérifier les agissements des plénipotentiaires, mais ils n'en trouvaient guère pour les négociations des souverains. La nation ne dépasse pas encore le souverain, leur personnalité se confond pour ne faire qu'une seule. Les difficultés pratiques sont moins graves, parce que les cas où les souverains ont négocié directement les traités sont très rares (1). M. Rivier pose donc le principe que « tout le monde ou peut s'en faut accepte que le traité ne devient définitif qu'après ratification de part et d'autre et il définit la ratification : « l'appro-
« bation par l'organe ou les organes à ce qualifiés
« du traité conclu par les plénipotentiaires dans les
« limites de leur mandat. Les plénipotentiaires n'ont
« fait qu'un traité conditionnel, éventuel ; la ratifi-
« cation le rend présent et actuel » (2).

Le but de la réserve de ratification n'est pas douteux pour M. Rivier ; c'est de permettre aux gouvernements ou parlements, ceci variant d'après les lois intérieures de chaque Etat, d'examiner toutes les circonstances se rapportant au traité, y compris la question de savoir si les plénipotentiaires se sont

(1) Le siècle dernier a connu le traité de Villafranca.

(2) Rivier, p. 79.

conformés à leur mandat et aux instructions. Le cas échéant, ou si le traité paraît inutile ou dangereux par suite d'un changement de circonstances, la ratification pourra être refusée. « La faculté de refus « découle du but même de la réserve de ratification « et de sa nécessité, reconnue par le consentement « des nations. » Pour M. Rivier la pratique ancienne qui rendait obligatoires pour l'Etat les traités passés par les plénipotentiaires qui gardaient les limites de leurs pleins pouvoirs n'est plus possible aujourd'hui, car comment imposerait-on à un gouvernement de ratifier un traité rejeté par le parlement du pays ?

« Mais le refus ne peut être arbitraire ; il ne doit « avoir lieu que pour justes et bons motifs (1). » M. Rivier se rend très bien compte qu'un refus au gré des parties contractantes rendrait chimériques toutes les conventions internationales. La foi des traités serait ébranlée ; le droit au respect veut aussi qu'il n'y ait pas d'arbitraire. D'ailleurs, le refus de ratification peut engendrer des indemnités envers l'Etat qui a ratifié. Quant aux conséquences du refus de ratification, M. Rivier ne dit pas long ; il ne pose qu'un principe, bien discutable, d'après lequel les choses resteraient en *statu quo ante*. Nous aurons l'occasion de revenir plus loin et d'analyser ces conséquences et ces affirmations.

(1) Rivier, p. 82.

M. Rivier analyse les opinions des anciens auteurs qui transformaient les plénipotentiaires en mandataires de droit privé dont les agissements liaient les mandants, en tant qu'ils avaient gardé les limites de leurs pleins pouvoirs et il n'hésite pas à les réfuter. Néanmoins, la thèse de M. Guizot lui paraît exagérée en soutenant, en 1841, que chaque gouvernement était libre d'accorder ou de ne pas accorder sa sanction à un traité passé par les plénipotentiaires, absolument selon son bon plaisir, et sans motiver son refus. En effet, on retomberait dans l'arbitraire, qui n'aiderait point à la solidité et durabilité des rapports entre nations.

C'est à propos de la Convention de Londres de 1841, sur le droit de visite, que M. Guizot disait (1) :
« ... Le traité a été conclu, .. Il n'est pas encore
« ratifié, j'en conviens, et je ne suis pas de ceux qui
« regardent la ratification comme une pure formalité,
« à laquelle on ne peut d'aucune façon se refuser
« quand une fois la signature a été donnée... »
Jusqu'ici, c'est la théorie des auteurs modernes qui, avec justesse, n'applique plus l'obligation de ratifier du droit privé, mais aussitôt après, M. Guizot poursuit :
« ... la ratification est un acte sérieux, un acte libre.
« ... La Chambre peut donc jeter dans cette affaire

(1) Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. VI, p. 152.

« un incident nouveau... elle peut apporter un grave
 « embarras à la ratification : mais dans cet embarras,
 « la *liberté de la couronne* et de ses conseillers *reste*
 « *entière*, la liberté de *ratifier ou de ne pas ratifier*
 « *le nouveau traité*, quelle qu'ait été l'expression de
 « l'opinion de la Chambre. » M. Guizot ne ratifia point
 le traité... Mais cette inobservation des règles inter-
 nationales, cette pratique de l'arbitraire dans le re-
 fus de ratification, comme tant d'autres violations du
 droit des gens, dans le même ordre de la ratification,
 et par d'autres Etats, n'ont point changé le droit. Il
 reste inébranlable, malgré toutes ces atteintes. Un
 Etat peut avoir des motifs justes pour refuser la rati-
 fication ; son devoir envers lui-même peut le lui dic-
 ter. Mais le refus sans motifs, arbitraire, ne peut que
 nuire aux rapports entre Etats et détruire la foi due
 aux traités. Aussi, la presque totalité des auteurs se
 sont employés à montrer les dangers de l'arbitraire
 et à le blâmer. Nous devons dire pourtant qu'il y a
 eu des auteurs, parmi les anciens comme Puffendorf
 et Klüber et parmi les modernes comme Bluntschli,
 qui se sont employés à admettre et à justifier la li-
 berté absolue, pour les gouvernements, de refuser à
 leur gré la ratification. Et Laband (1), par sa théorie
 qui ne considère la nation comme obligée par le

(1) En même sens les opinions de MM. Jellinek et Dr Fr. von Liszt, *Das Völkerrecht*, 9^e éd., Berlin, 1913.

traité que si les organes représentatifs y ont pris part en le ratifiant, et que sinon seul l'Etat est obligé par le traité conclu régulièrement, cette théorie ne tend pas au même but de permettre le refus de ratifier les traités au gré des Etats contractants et par cela même la proclamation de l'arbitraire ? (1)

M. Despagnet (2), pour les mêmes raisons d'utilité et de sécurité pour l'Etat, suit les mêmes errements. En vertu du droit constitutionnel de chaque pays, le souverain, dit-il, ne peut que déléguer sa prérogative de négocier un traité qu'il aura ensuite à ratifier. Mais il ne faut pas penser que par la réserve de la ratification, cette dernière serait une condition suspensive du traité et avec un caractère de rétroactivité jusqu'au jour de la signature ; la ratification, dans l'opinion de *M. Despagnet*, est un élément essentiel à la formation du traité. Est-on obligé de ratifier un traité conclu dans les conditions sus-indiquées ? *M. Despagnet* n'hésite point de répondre que, pour des motifs graves, venant soit d'un intérêt supérieur de l'Etat, soit d'un changement des circonstances qui avaient motivé le traité, le refus est admissible. « Mais, ajoute-t-il, un refus de ratification systématique et injustifié pourrait être con-

(1) Laband, Pillet. *Cours* 1918-19 (O-1).

(2) Franz Despagnet, *Cours de droit international public*, 1910, p. 680 et suiv.

« sidéré comme un acte de mauvaise foi et provoquer
« des réclamations et des conflits » (1).

M. Nys (2), analysant le principe de l'obligation de ratifier les traités, se demande comment les anciens auteurs ont pu assimiler les pleins pouvoirs au mandat du droit privé, car ici on n'a pas un mandat déterminé et précis ; si c'est une sorte de mandat, il est *cum libera administratione* ; et ceci appelle un contrôle. Conséquence immédiate dans l'opinion des auteurs anciens, c'est l'inutilité de la ratification au traité conclu, sauf dans les cas où les pleins pouvoirs auraient été dépassés.

Le traité est définitif par la signature, et le gouvernement, le souverain ne peuvent pas refuser la ratification ! Ce serait rendre inutile toute la formalité de la ratification, et M. Nys se rallie sans hésitation à la thèse qui fait de la ratification un droit dont le souverain peut user.

Comme M. Despagnet (3), il donne l'exemple du traité de 1841, sur le droit de visite, dont la France a refusé la ratification, ne voulant pas soumettre ses navires à la visite, et nous donne le discours prononcé par M. Guizot à la séance de la Chambre des

(1) Franz Despagnet, *ibid.*, n° 442.

(2) Ernest Nys, *Le Droit international*, t. II, p. 507 et suiv.

(3) V. *suprà*, n° 442 ; *Mémoires*, t. VI, p. 434.

députés du 4 février 1843. Mais il ne va pas aussi loin, pour admettre l'arbitraire dans la ratification, et comme M. Rivier il demande de bons et justes motifs pour refuser la ratification.

M. Franz von Liszt (1), parlant des conventions entre Etats, dit qu'elles ne reçoivent force obligatoire internationale que par l'acte formel de la ratification du chef de l'Etat. « Le refus de ratification n'est
« pas, de ce fait, contraire au droit ; il ne peut même
« pas être considéré comme traitement peu courtois
« (*Unfreundliche Handlung*). »

Enfin, notre maître, *M. Pillet* (2), constate la nécessité de la ratification qui actuellement « est règle
« générale, et dit-il, de même qu'il faut qu'elle soit
« donnée pour que le traité ait sa valeur, de même
« on peut toujours la refuser ». Mais lui aussi n'admet pas l'arbitraire. Pour notre maître, si vrai que soit le droit de refuser la ratification, il sera bien peu fréquent, car « refuser la ratification d'un traité après
« sa signature c'est porter atteinte à son crédit ; plusieurs refus successifs empêcheraient que l'on traitât avec l'Etat qui les a opposés et aussi parce que
« le souverain a aujourd'hui de nombreux moyens
« de suivre les négociations engagées. Si les dispo-

(1) Dr Franz von Liszt, *Das Völkerrecht*, 9^e éd., Berlin, 1913, § 21.

(2) M. Antoine Pillet, *Cours 1918-19* (J. 4).

« sitions adoptées ne lui conviennent pas, il donnera
« l'ordre à son ministre de ne point signer et n'atten-
« dra pas, pour marquer sa désapprobation, le mo-
« ment de la ratification » (1).

La pratique actuelle, dit notre maître, et nous le verrons tout à l'heure, est aussi pour la nécessité de la ratification, même si le traité ne la porte pas. La conséquence qui en découle est que jusqu'au moment de la ratification, le traité n'est qu'un projet de traité, seulement « un projet à termes parfaitement « définis et arrêtés, auquel, par conséquent, on ne « peut plus rien changer » (2).

SECTION II. — Histoire de la pratique internationale.

§ 1^{er}. — Les constitutions et la pratique des Etats européens.

Sans pouvoir faire une analyse détaillée sur les constitutions de tous les Etats, les limites forcément restreintes de notre ouvrage nous empêchant de nous attarder longuement, nous chercherons à tracer l'évolution de la pratique internationale.

Ce n'est pas sans hésitation que la formalité de la

(1) Pillet, *Cours fac. de droit* 1918-19 (J. 5).

(2) *Ibid.*

ratification s'est introduite dans les usages diplomatiques.

Dans l'antiquité, pourtant, on cite bien des traités qui contenaient l'obligation, la réserve de la ratification.

Ainsi *M. Egger* (1) nous dit que Böhukc, dans ses recherches sur Démosthène, a dressé une liste de traités, décrets, pièces, dont deux sont particulièrement à remarquer : 1° Le décret portant promulgation de la paix de Philocrate. Ce décret était précédé d'une résolution, dans laquelle les commissaires des alliés d'Athènes autorisaient les Athéniens de traiter pour eux et faisaient d'avance appel à l'adhésion des autres cités indépendantes ; 2° La deuxième lettre de Philippe, dont la rédaction était attribuée, par Démosthène, à Eschine, et dans laquelle on fait voir l'astucieuse politique du roi et les lenteurs et les inconvénients qu'entraînaient, dans la diplomatie grecque, l'usage de ratifier les traités par un échange de serments. Donc, point de doute sur l'existence de la réserve de ratification chez les Grecs.

Mommsen (2), parlant du droit qui appartenait aux magistrats romains de conclure des traités publics même sans pouvoir spécial, dit que non seulement

(1) *Egger, Traités publics dans l'antiquité*, Paris, 1860, p. 57.

(2) *Mommsen, Droit public romain*, Paris, 1887, p. 286.

il n'était douteux, mais conséquence de ce droit, le traité n'avait besoin d'une ratification que lorsque le magistrat l'avait réservée.

Mais ce droit en avait devant lui un autre, plus grand que lui, le droit de l'Etat romain de se dégager de tout traité ainsi conclu, sans son assentiment préalable. Ce droit du peuple, exerçant sa souveraineté, était illimité ; et les lois, qui intervenaient, autorisant des commandants d'armées de négocier, n'étaient que l'abandon par le peuple romain de son droit de révision. Ainsi, en dehors de l'abandon par avance du droit du peuple, celui-ci usait à son gré de son droit de ratifier, à l'encontre des agissements de ses représentants légaux. La seule conséquence du refus de ratifier était le désaveu du négociateur, suivie de la *deditio*.

Les exemples de refus de ratification ne font pas défaut. Le plus retentissant par la discussion qu'il a suscitée entre les auteurs, c'est celui du traité passé par le consul Posthumius avec Ponthius, au défilé des Fourches Caudines (1). Le Sénat romain refusa la ratification, alléguant les conditions honteuses pour le peuple romain. Le consul Posthumius fut livré aux Samnites. Nous disions que ce refus a suscité un grand débat. Il se présentait sous deux points de vue. D'une part on prétendait par certains auteurs que

(1) Barbeyrac, *Histoire des anciens traités*, t. I, p. 246 (En l'an 321 a. chr. n.).

l'Etat romain était lié par les négociations de ses représentants. Prétention bien étrange de vouloir permettre à tout général ou magistrat de disposer de l'existence de l'Etat ! L'accusation de perfidie que certains auteurs ont apportée sur ce point au peuple romain est difficile à comprendre. Mais on a ajouté une autre accusation, et celle-ci a trait aux conséquences de la non ratification ; les Romains ont usé de ruse pour sortir de l'embarras, et leur mauvaise foi est patente, disait-on, car ils auraient dû remettre les choses dans leur état primitif, si le peuple romain avait refusé la ratification. Nous dirons pour le moment seulement que ces accusations étaient aussi dénuées de fondement ; nous aurons l'occasion de nous en occuper plus loin.

D'ailleurs on cite aussi un traité passé en 518 avec les Corses, que le peuple romain refusa de ratifier en livrant le général qui l'avait conclu. Même manière d'agir à l'égard du consul C. Mancinius qui en 617 fut désavoué pour avoir conclu un traité avec les Numantiens.

Par la suite, d'autres traités ne furent pas ratifiés sans qu'on fît la *deditio* ; ainsi les traités passés avec Jugurlha en 643 et 644. Mommsen remarque que si les magistrats ne voulaient pas engager leur responsabilité, ils pouvaient le faire, en réservant expressément la ratification par l'insertion de la formule :

« *si senatus populusque Romanus censuissent* ».

Les peuples usaient donc, dans l'antiquité, de leur droit souverain de ne pas reconnaître les conventions dangereuses pour leur existence ; et quelquefois, mais rarement, on voit réserver la ratification.

Le premier exemple de traité contenant l'obligation de l'échange des ratifications nous est donné par Justinien dans le traité conclu en 561 avec Cosroës, roi des Perses (1).

Justinien raconte lui-même cette ambassade. Les envoyés se rencontrèrent à la frontière, et il fut prévu que les instruments de l'approbation des deux souverains seront apportés au même endroit. L'approbation du roi de Perse est même incorporée au traité, et l'article final du traité de paix prévoyait que « les instruments devront être produits pour prouver que les deux parties ont approuvé ce que les envoyés ont conclu, et si le traité était accepté, les instruments soient échangés ». Mais ce traité n'apporte pas une innovation ; il semble que c'est en vertu d'un usage antérieur qu'on faisait l'échange des ratifications.

Le traité de Justinien reste pourtant isolé pendant six siècles, sans qu'on trouve trace de cette coutume en droit des gens. C'est à la fin du xiii^e siècle qu'on

(1) Voir Barbeyrac, 2^e partie, p. 193 198 (*Histoire des anciens traités*), Amsterdam, 1739.

retrouve des actes formels de ratification : Edouard I^{er}, en faisant connaître le traité d'alliance conclu avec le comte de Flandre en 1296 (1), proclame que tout ce qui précède soit promis « par nostre serment faict en nostre alme », et que ce qui était promis par le plénipotentiaire sera reçu par lui.

Peu de temps après, en 1303, les plénipotentiaires anglais déclarent, lors d'une convention avec la France, que ce qu'ils promettaient sera ratifié par leur souverain, qu'on fera le serment « en son âme », et qu'on produira une lettre de créance de sa part.

En 1310, lors du traité passé par Philippe le Bel avec Henri I^{er}, la promesse de ratification apparaît mieux ; les pleins pouvoirs des deux rois existent et ils portent promesse de ratifier ce que les plénipotentiaires feront dans les limites de ces pouvoirs.

Malgré ces exemples de ratification, les souverains continuent à la donner ou la refuser, suivant leurs intérêts. Ainsi on voit Albéric Gentil critiquer les Florentins qui ne ratifiaient pas les conventions passées par leurs plénipotentiaires. Les refus de ratifications sont fréquents, et souvent colorés du prétexte que les plénipotentiaires avaient dépassé leurs pouvoirs, ou bien sans donner aucun motif ; l'intérêt était le

(1) Würm, Die Ratifikation von Staatsverträge, dans la *Deutsche Vierteljahrsschrift*, t. I, 1845, p. 163 et s. (Stuttgart).

guide de leur attitude, et la pratique devança ainsi les théories et les discussions des auteurs.

En 1302 les Etats généraux se réunirent pour la première fois. Les rois de France ne tardèrent pas à s'en servir pour refuser la ratification à des traités conclus régulièrement. En 1359, après la bataille de Poitiers, le roi Jean Bon prisonnier ayant accepté le traité de Brétigny, si désastreux pour la France, le régent réunit les Etats généraux, qui refusèrent le traité « étant ni faisable, ni passable, et résolurent « de faire bonne guerre au roi d'Angleterre » (1). Il est vrai que le refus était conforme à l'ordonnance du 28 décembre 1355, qui empêchait le roi, conformément aux anciens usages de faire ni guerre, ni paix, ni trêve sans l'assentiment des trois Etats, et aussi conforme à l'autre usage acquis, que les aliénations du domaine et les cessions de territoires ne pouvaient s'accomplir sans le concours des Etats généraux.

Mais c'est bien aussi, et plutôt, que le gouvernement ne voulait pas exécuter un traité si défavorable et cherchait l'échappatoire derrière les Etats du royaume, qu'en d'autres occasions on négligea de consulter aussi bien pour faire la guerre ou la paix que pour céder des territoires.

(1) Boulainvilliers, *Histoire de l'ancien gouvernement de France*, t. II, 268.

La même chose arriva dans le traité que Louis XI conclut avec Edouard d'Angleterre en 1478. Louis XI ne le ratifia pas, et désavoua Charles de Martigny, évêque d'Eure (1).

Jusqu'à l'avènement de Louis XI, les États généraux eurent une certaine influence et on vit maints traités soumis à leur ratification, en 1420 (2), 1436 (3), 1439 (4), 1458 (5).

Mais les rois ne cessèrent point à en user dans leurs propres intérêts. En 1506, Louis XII avait fiancé sa fille, par le traité passé avec l'empereur Maximilien, à un archiduc ; il feignit être contraint par les États à rompre les fiançailles. Il se délia ainsi de sa promesse pour donner sa fille au duc d'Angoulême.

En 1526, le traité de Madrid conclu par François I^{er} avec Charles-Quint, par lequel on lui cédait la Bourgogne, fut refusé par l'assemblée de Bourgogne et par le parlement de Paris. En réalité, le roi désirait ce refus ; on n'avait pas moins reconnu le

(1) De Flassan, *Histoire générale de la diplomatie française*, t. I, 233 et 299.

(2) Traité entre Charles VI et Henri II d'Angleterre pour la succession du trône de France.

(3) Traité d'alliance avec le duc de Bourgogne.

(4) Charles VII convoque les États à Orléans pour leur soumettre un traité avec l'Angleterre.

(5) Autre traité avec la Bourgogne.

droit ou mieux dit, prévu la possibilité du refus dans le traité même, qui portait à l'article 5 « que les « otages ne seraient pas rendus jusqu'à ce que le « roi eût fait ratifier et approuver le traité par les « États généraux de son royaume ».

Un traité qui a suscité aussi (1) des discussions entre les auteurs quant aux conséquences du refus de ratifier est celui passé par La Trémouille aux portes de Dijon en 1513 (2). Ce dernier devant le siège des Suisses avait conclu un traité avec eux. Il sortit après, avec ses troupes, et la ville échappa au siège et à l'occupation, les Suisses se retirant. Louis XII refusa sa ratification par la suite.

De Flassan cite encore un traité du 6 juillet 1560 entre François II et Marie d'Ecosse qui ne fut pas ratifié (3).

A partir de 1604 les États généraux cessent de s'assembler, le roi apparaît le seul en droit de ratifier ou de refuser les traités. Cependant on voit encore des traités dont l'enregistrement au Parlement de Paris est demandé ; le dernier soumis au Parlement fut le traité des Pyrénées (1659). Mais cette formalité tombe aussi en désuétude et on vit plus tard Louis XIV conclure et ratifier seul les traités de

(1) Voir plus haut le traité des Fourches Caudines.

(2) De Flassan, *ibid.*, t. I, 294.

(3) *Ibid.*, t. II, p. 59.

Ryswick et d'Utrecht, et Louis XV faisant de même en 1762 et 1763 lors des traités qui cédèrent à l'Angleterre la Louisiane, le Sénégal et le Canada.

En fait, les États généraux ne furent que des bureaux d'enregistrement des traités, lorsque les rois voulaient les leur soumettre. Les rois s'en servirent surtout lorsqu'ils ne voulaient pas exécuter les traités conclus par eux ou qui leur avaient été arrachés.

Les lits de justice nous prouvent d'ailleurs combien était faible le pouvoir des Etats. Et on peut dire que jusqu'à la Révolution française, le roi seul était le maître des traités ; il usait de son droit, suivant ses propres intérêts, qui, ne l'oublions pas, se confondaient le plus souvent avec ceux du royaume.

La Révolution française de 1789 modifia les droits de l'exécutif dans la négociation et la perfection des traités. Les constitutions firent de même. La constitution de 1791, ch. 4, sect. 3, art. 3, disait : « Il appartient au roi d'arrêter et de signer avec toutes les puissances étrangères tous les traités de paix, d'alliance et de commerce et autres conventions qu'il jugera nécessaires au bien de l'Etat, sauf la ratification du Corps législatif. » La constitution de 1793, qui ne fut pas appliquée, réservait aussi le droit de ratifier au pouvoir législatif. La constitution de l'an III porte les mêmes dispositions avec cette réserve que les articles secrets pourraient re-

cevoir une exécution immédiate seulement s'ils ne contenaient des clauses contraires aux articles patents ou une aliénation de territoire.

La constitution de l'an VIII rendit au pouvoir exécutif une partie des prérogatives qu'on lui avait enlevées antérieurement : Article 49, titre 4 : « Le « gouvernement entretient des relations politiques « au dehors, conduit les négociations, fait les stipulations préliminaires, signe, fait signer et conclut « tous les traités d'alliance ou de paix, de trêve, de « neutralité, de commerce ou autres conventions. » Et article 50 : « Les déclarations de guerre et les « traités de paix sont proposés, discutés, décrétés et « promulgués comme des lois. Seulement les discussions et les délibérations sur ces objets, tant dans « le Tribunat que dans le Corps législatif, se font en « comité secret, quand le gouvernement le demande. » Mais les consuls s'en soucièrent peu et ratifièrent seuls les traités selon les formes anciennes, le Corps législatif restant en quelque sorte un bureau d'enregistrement.

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X et la constitution de l'empire de l'an XII laissent au chef de l'Etat la ratification des traités, il doit seulement prendre l'avis du conseil privé et donner connaissance au Sénat de la ratification. La compétence absolue de l'empereur ne trouve plus de limite que

dans le serment du sacre (art. 53), par lequel il s'engage de ne faire aucune cession de territoires.

Sous l'empire de la charte de 1814, si les traités, en droit, ne dépendaient que de la seule volonté du roi, en fait l'article 48, apporte une restriction au moins en ce qui concerne l'exécution des traités. En effet l'article 48 porte : « qu'aucun impôt ne peut « être établi ni perçu s'il n'a été consenti par les « deux Chambres et sanctionné par le roi ». La restriction apportée au pouvoir royal est appréciable, car le plus souvent l'exécution des traités nécessite l'emploi de crédits qui faisant défaut, le traité pourrait être dépourvu de force exécutoire.

Dès 1840, lors du traité avec la République Argentine, apparaît la tendance manifeste des Chambres de se faire soumettre tous les traités. Mais malgré les discussions qui se produisirent aussi lors du traité de 1841 sur le droit de visite, nous croyons que l'opinion de M. Guizot était plus conforme aux textes constitutionnels, à savoir que la couronne avait pleine compétence en matière de traités.

La constitution de 1848 est bien plus claire : l'article 51 dit : « Le Président ne peut céder aucune « portion du territoire », et l'article 53 : « Il négocie « et ratifie les traités ; aucun traité n'est définitif « qu'après avoir été voté par l'Assemblée nationale ».

Sous le deuxième Empire a lieu un revirement vers

la constitution de l'an VIII avec la limite apportée par l'article 39, qui exige le vote du Parlement pour les impôts. Le décret du 1^{er} février 1858 institue le conseil privé, et statue qu'il devra être consulté sur la ratification des traités de paix, d'alliance et de commerce. Sauf cela, le pouvoir de l'Empereur était absolu.

Après la révolution du 4 septembre 1870 et jusqu'à la loi constitutionnelle de 1875, l'Assemblée nationale considéra son pouvoir absolu, et tous les traités quelle que fût leur nature devaient leur être soumis pour la ratification. Le pouvoir exécutif n'était que son commis.

Nous voyons donc qu'à partir de 1789, suivant les formes du gouvernement, l'autorité pouvant ratifier varia, mais on n'est pas sans remarquer une tendance des organes représentatifs des Etats d'analyser les traités.

Mais la question qui nous intéresse ici est de savoir si les organes munis du pouvoir de ratifier les traités s'y voyaient obligés et si en fait ils les ont toujours ratifiés. Nous n'hésiterons pas à répondre, et tout de suite, que les intérêts des gouvernements ont présidé le plus souvent aux décisions qu'ils ont prises en cette matière, aussi bien qu'avant la Révolution.

Les exemples ne font pas défaut. Ainsi malgré les constitutions de la Révolution qui exigeaient la rati-

fication des assemblées législatives pour la validité des traités, un accord signé le 3 mai 1796 avec la République Batave au sujet du paiement d'une indemnité porte (art. 8) : « qu'il aura force de loi sans « que les deux gouvernements le doivent ratifier ».

Nous observons pourtant que malgré la volonté de plus en plus marquée de Bonaparte, la forme exigée par la constitution de l'an III est gardée, car les assemblées ratifient : elles sont du moins consultées.

On voit apparaître cette nécessité de la ratification des traités pour leur validité dans un traité conclu le 10 août 1797 avec la reine du Portugal. Celle-ci n'avait pas ratifié le traité dans ses détails et contrairement aux conventions avait remis ses forts aux Anglais.

Le Directoire usa du droit que lui donnait la constitution, et refusa la ratification en déclarant nul le traité (arrêt du 5 brumaire an VI) (1). La nécessité de la ratification pour la validité des traités est acquise ; pourtant les gouvernements ont continué à refuser ou donner la ratification au gré de leurs intérêts. Et on voit des traités régulièrement conclus, dont la ratification est refusée, parce que le plénipotentiaire a dépassé ses pouvoirs, comme on voit des traités non ratifiés, parce que tel était l'intérêt de

(1) De Martens, *Recueil*, t. 7, p. 207 (arrêts du 26 oct. 1797).

l'État, et on voit même des traités exécutés sans ratification aucune. C'est cela la pratique internationale.

L'Histoire de la France connaît maints traités qu'on pouvait mettre dans une des catégories sus-indiquées. Ainsi un traité de paix entre la France et la Russie du 20 juillet 1806 ne fut pas ratifié par Alexandre I^{er} (1) parce que le plénipotentiaire russe Oubril aurait dépassé ses pouvoirs en signant une paix séparée pendant que lord Yarmouth se trouvait à Paris comme négociateur britannique. Mais plus tard lorsqu'on connut les pleins pouvoirs, on remarqua qu'ils n'excluaient pas la conclusion d'une paix séparée, et que c'était bien l'empereur de Russie qui ne voulait pas ratifier.

Dans l'analyse faite par Wurm (2), nous trouvons encore un exemple tiré de l'Histoire de France dans les préliminaires de paix signés à Paris en juillet 1800 par le Comte de Saint-Julien, et au nom de l'Autriche. Elles étaient plus favorables que la situation ne le permettait. Mais l'Autriche ne crut pas pouvoir signer une paix séparée. Le comte fut à son retour emprisonné à Cluj. Il est vrai que dans ces deux cas ce ne fut pas la France qui eut à désavouer ses plénipotentiaires et à refuser la ratification.

(1) De Martens, *Recueil suppl.*, IV, p. 303.

(2) Wurm, 1843, t. I, *Deutsche Vierteljahrsschrift*.

En 1831, les Chambres françaises, usant de leur droit, ne ratifièrent point un traité signé avec les Etats-Unis de l'Amérique du Nord pour le paiement de diverses créances américaines, pour des navires brûlés ou capturés pendant la guerre avec l'Angleterre et qui portaient sur une somme de 25 millions de francs. Des difficultés internationales surgirent, surtout après le manifeste du Président des Etats-Unis qui protestait contre le manque à la parole donnée par la France. Le projet fut soumis de nouveau aux Chambres qui, sous certaines réserves, l'acceptèrent. Il nous sera permis de remarquer en passant la curiosité de la protestation de la part des Etats-Unis ! Nous verrons en effet plus loin qu'aucun Etat n'a plus souvent que les Etats-Unis usé du droit de refuser la ratification ! Le traité de 1831 avait pourtant été conclu régulièrement. Les Chambres avaient usé, elles aussi, de la plénitude de leurs droits conférés par la charte.

Mais le traité qui suscita les plus vives discussions sur l'obligation de ratifier les traités régulièrement conclus fut celui signé à Londres le 20 décembre 1841 par M. de Saint-Aulaire, sur la traite des nègres, et qui instituait le droit de visite.

Malgré l'opposition des Chambres qui par la voix de Jacques Lefèvre protestèrent contre le droit de visite, Guizot déclarait que le droit de la couronne était

souverain pour donner ou refuser la ratification. Ceci était d'ailleurs vrai et conforme aux chartes de 1814 et 1830. Tout portait à croire dans les affirmations de Guizot que la ratification serait donnée. Pourtant le contraire arriva. Würm (1) ne peut trouver l'explication de ce refus que dans la protestation du général Cass, l'envoyé américain, contre la ratification de 1841, protestation approuvée par le Président des Etats-Unis. Le gouvernement français, qui, en réalité, ne désirait pas la ratification, en profita pour la refuser. Mais il ajoute que cette explication est, elle-même, douteuse, car si la Chambre l'avait connue, elle ne l'aurait pas acceptée ! Cependant un fait réel persiste : la non ratification du traité de 1841.

La même chose se passait quelques mois auparavant, avec le traité par lequel le grand-duché de Luxembourg était incorporé dans le Zollverein, et que le roi des Pays-Bas refusa de ratifier en alléguant la non consultation des Chambres sur l'opportunité du traité. Dans ces refus on ne rencontre plus l'allégation antérieure de l'inobservation des instructions contenues dans le plein pouvoir. Les gouvernements se reconnaissent un droit, dont ils usent à volonté ! En résumé, en face de la nécessité de la

(1) Würm, *Deutsche Vierteljahrsschrift*, 1845, t. I, p. 226.

ratification pour la validité des traités, on ne trouve plus l'obligation de la donner ; l'Etat reste libre d'agir à son gré !

D'après l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, le chef du pouvoir exécutif, à savoir le Président de la République, a le pouvoir de ratifier les traités. Mais comme nous l'avons vu, depuis 1840 (1) déjà les Chambres demandaient à avoir à se prononcer sur les conventions passées par l'Etat ; ainsi la loi constitutionnelle prévoit le contrôle des Chambres en certains cas.

L'article 8 porte : « Le Président de la République « négocie et ratifie les traités. Il en donne connais-
« sance aux Chambres, aussitôt que l'intérêt et la
« sûreté de l'Etat le permettent. »

« Les traités de paix, de commerce, les traités qui
« engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont rela-
« tifs à l'état de personnes et au droit de propriété
« des Français à l'étranger ne sont définitifs qu'après
« avoir été votés par les deux Chambres. Nulle ces-
« sion, nul échange, nulle adjonction de territoire
« ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. »

Le consentement des Chambres est donc aujour-

(1) Déjà la constitution de 1793 portait que la Convention devait directement négocier et ratifier les traités. En 1840, lors du traité avec l'Argentine, les prétentions des Chambres se renouvelèrent.

d'hui nécessaire. Mais il faut pourtant remarquer que l'énumération de l'article 8 n'est point énonciative, mais bien limitative (1). Les termes de l'article 8 ne laissent pas de doute (2). Il reste un grand nombre de traités d'alliance, de protectorat, de garantie ou consulaires, etc., pour lesquels la seule ratification du Président de la République suffit. Cette question a fait naître de grandes discussions. Aussi les gouvernements ont pris l'habitude de soumettre aux Chambres presque tous les traités.

En *Angleterre*, le pouvoir exécutif, c'est-à-dire le roi, a toujours été chargé de la ratification des traités. Le Parlement n'a que bien rarement réclamé ce droit ; on pourrait même citer des cas où il a refusé d'examiner les traités avant qu'ils eussent été ratifiés par la couronne. En 1839, sur le bill concernant le « Portugueuse Slave Trade », Wellington déclara que « le Parlement ne doit pas être appelé à agir en une matière que le pouvoir exécutif est tenu de conduire par négociation et par action,

(1) L. Renault, *Le Droit* du 26 mai 1880. M. Renault estime que l'article 8 est loin d'être énonciatif, comme le croit M. Clunet. « Si on devait admettre ceci, dit-il, on peut se demander pourquoi la constitution n'a pas prévu le vote des Chambres pour tous les traités, et limitait ce vote à quelques-uns seulement, estimés les plus importants. »

(2) Pillet, *Cours 1918-19*, K. 2.

« sous sa seule responsabilité » (1). Ceci ne diffère point de ce qu'avaient prévu les constitutions françaises de 1791, 1814 et 1830.

En 1864, Lord Palmerston soutenait la même thèse en répondant à un député qui demandait au gouvernement de soumettre au Parlement les négociations d'une prochaine conférence sur les affaires de Danemark. Il allait même plus loin en soutenant l'ancienne théorie qui rendait la ratification obligatoire pour le souverain, lorsque le plénipotentiaire avait gardé les limites de ses pleins pouvoirs, ce qui est bien douteux.

Disraëli disait aussi que : « La Chambre des communes ne tient pas de la constitution le droit de sanctionner ou de ratifier les traités » (2).

Mais on ne peut pas dire qu'en Angleterre le Parlement n'intervienne jamais dans la matière des traités. Ce qui est vrai, c'est que cette intervention a lieu d'une façon différente de la manière dont elle se produit en France.

En Angleterre, le Parlement n'autorise pas le roi à ratifier les traités ; ce droit lui appartient, tant par les constitutions que par les usages ; il consent à l'exécution du traité et seulement lorsque les clau-

(1) Chailley, *L'autorité gouvernementale compétente pour passer les traités*, Auxerre, 1882, p. 60.

(2) Hansard, vol. 157, p. 634.

ses sont telles que cette exécution tombe dans le domaine législatif. Ceci se produit lorsque le traité porte des charges financières pour l'Etat ou une certaine modification du territoire. Mais en fait, les Chambres anglaises auront presque toujours à se prononcer sur l'exécution des traités, car il arrive rarement qu'un traité ne comporte pas des charges financières.

En *Italie*, on suit un système qui ne diffère pas beaucoup du système français. La constitution de l'ancien royaume de Sardaigne du 4 mars 1848 y est appliquée, comme d'ailleurs la presque totalité des lois et traités de cet Etat. Seuls les traités entraînant des charges pour les finances ou une modification du territoire ont besoin de l'approbation des Chambres, pour leur validité.

La *Belgique* est régie par les mêmes principes que la France.

L'article 68 de la constitution belge a presque la même teneur que l'article 8 de la loi de 1875. Il ajoute que : « Dans aucun cas des articles patents ne peuvent être destructifs d'articles patents. »

Benjamin Constant, discutant la constitution belge (1), « disait que si le roi, par son pouvoir de faire les traités, les avait rendus obligatoires pour

(1) Benj. Constant, *Principes politiques*, p. 300.

la nation sans qu'elle soit appelée à se prononcer, et même sur des clauses ayant trait à la situation intérieure, aucune constitution ne subsisterait. Le despotisme arriverait du dehors, masqué par les traités de paix, et alors « les ambassadeurs du roi seraient le véritable pouvoir législatif d'un tel peuple ».

En *Suisse*, la constitution du 29 mai 1874, article 83, parle des deux assemblées — conseil national et conseil des Etats. — Mais la constitution prévoit seulement que ces assemblées donnent leur consentement aux traités. La ratification est donnée par le Conseil fédéral, qui a la haute main sur toutes les conventions internationales.

En *Allemagne*, la constitution de la confédération du 11 août 1919 (1), dans son article 45, prévoit que le président de la confédération représente la confédération à l'étranger, et conclut en cette qualité des « alliances ou autres conventions avec les puissances étrangères ». Il n'y a de restriction à ce pouvoir que pour la guerre et la paix qui sont conclues par des lois, et ensuite pour les « conventions concernant des objets du ressort de la législation fédérale », qui doivent être soumises à la ratification de l'assemblée nationale. On ne peut pas affirmer qu'il y ait quelque chose de changé, en cette

(1) Constitution de la confédération allemande. Trad. de Schreiber-Fabre, Paris, 1920.

matière, dans la nouvelle constitution. Si dans l'ancienne constitution de l'empire fédéral de 1871, on demandait l'assentiment du Reichsrath pour la conclusion des traités, et l'approbation du Reichstag pour leur ratification, c'est que la constitution prévoyait deux Chambres. La nouvelle constitution ne connaît plus qu'une seule assemblée nationale.

Les Etats confédérés ne peuvent conclure des traités que sur des matières les concernant spécialement, et même en ce cas, une ratification de la confédération est nécessaire (art. 78).

Donc on peut dire qu'à l'heure actuelle, dans tous les pays, tous les traités, ou du moins les plus importants, ne peuvent être régulièrement ratifiés qu'autant que les Chambres du pays ont donné leur assentiment à cette ratification. L'examen des constitutions que nous venons de faire le prouve, croyons-nous, assez.

Un point est à examiner avant de pousser plus loin nos essais. Nous avons vu que les constitutions tendent de plus en plus à permettre aux Chambres de contrôler les agissements de l'exécutif. Peuvent-elles exiger du pouvoir exécutif qu'il agisse d'après leurs indications et faire notamment des traités là où il ne voudrait pas ? Nous doutons que cela puisse se réaliser. Si par le refus de ratification ou d'approbation, les Chambres peuvent

empêcher l'exécutif d'exécuter un traité signé, elles ne peuvent pas l'obliger à en conclure. Ce serait enfreindre non seulement le principe de la séparation des pouvoirs, mais aussi la constitution qui, sans aucun doute, accorde à l'exécutif le pouvoir de négocier et conclure les traités.

Le seul pouvoir des Chambres est d'en refuser l'approbation. En dehors d'éventualités que nous avons vu signalées par les auteurs et dont nous aurons à nous occuper encore, revêtant d'ailleurs plus ou moins le caractère de force majeure, on peut établir que la ratification s'ensuit après la signature du traité. Les Chambres donnent le plus souvent leur approbation.

Ces règles ne sont pas fixes. Nous verrons qu'il y a des traités ou des conventions dont l'exécution est possible sans qu'on ait besoin de ratification.

Par ailleurs la pratique, comme nous l'avons vu, s'est souvent conformée à l'intérêt seul du pays dont la ratification était demandée. Aussi les traités non ratifiés sont nombreux :

Le traité entre l'Autriche et la Bavière du 23 avril 1815 ne fut pas ratifié, comme d'ailleurs ne le fut ni la convention passée à la Haye entre l'Autriche, la Prusse et l'Angleterre, et les Provinces Unies des Pays-Bas du 10 décembre 1790 (1), ni toutes les

(1) Klüber, *Droits des gens modernes*, art. 1^{er}, ch. 4. *Acten Wiener Congress*.

conventions que nous avons mentionnés plus haut.

§ 2. — La constitution américaine. — La doctrine
et la pratique qui en résultent.

A peine neuf ans s'étaient écoulés depuis que les Etats confédérés de l'Amérique avaient voté les articles de Confédération que les Etats réunis en 1787 à Philadelphie se donnaient une nouvelle constitution. La matière des traités y a été longuement débattue. Le système américain qui donne au Sénat la double qualité d'organe législatif et d'organe exécutif, selon les cas dans lesquels il a à statuer, n'est pas un produit d'histoire. On ne le trouve nulle part ailleurs. C'est le Congrès de Philadelphie qui le créa de toutes pièces et les raisons qui l'y déterminèrent furent plutôt d'ordre sentimental. Les Etats se trouvaient en effet devant deux systèmes (1). L'un qui attribuait exclusivement à l'exécutif le pouvoir de faire les traités et qui était pratiqué en Angleterre, l'ancienne métropole, et que soutenait des juriconsultes comme Blakstone. L'autre admis d'ailleurs en Suède et Pologne, et aussi aux Etats-Unis pendant la confédération, qui accordait le pouvoir aux Chambres législatives. L'article 9 de la confédéra-

(1) Jèze, *Du rôle des Chambres dans l'approbation ou l'exécution des traités internationaux, d'après la constitution des Etats-Unis de l'Amérique du Nord.*

tion votée le 9 juillet 1778, et adoptée par les 13 Etats le 1^{er} mars 1781 (1), portait que le Congrès seul aura le droit de conclure des alliances et des traités. Sur lequel des deux se porta le choix de la Convention de Philadelphie ? Les inconvénients du système des articles de confédération étaient évidents. Les préparatifs de négociations et même celles-ci ont souvent besoin d'un grand secret, qu'une assemblée ne peut pas garder. Ensuite la rapidité des décisions est incompatible avec une assemblée. La Convention avait d'ailleurs sous les yeux les difficultés de système éprouvées pendant les neuf années précédentes. Allait-on alors donner au Président ce droit du « *treaties making power* », qui certainement possédait des avantages pratiques, de secret et de rapidité ? Non, cela n'arriva pas, car à ce moment ce pouvoir était revendiqué pour l'exécutif seul, par le roi George III d'Angleterre. Or celui-ci était foncièrement antipathique aux Américains, et cela suffit pour écarter cette solution (2).

En dehors de ces raisons, d'autres allant plus au fond des choses furent données. On disait que le traité était chose trop grave pour être laissé à la volonté du Président. Il lui faut donc un frein, et que

(1) Voir Jèze, *ibid.*, *Revue gén. de droit int. public*, t. 21, p. 455 et s., 1904.

(2) Jèze, p. 460.

ce qu'il négocie ne soit qu'un projet de traité soumis au contrôle d'une assemblée restreinte, et qui par son renouvellement partiel constitue une continuité présentant des garanties de connaissance et d'expérience. Ce fut donc au Sénat américain que fut accordée une partie du « *treaties making power* », et à lui seul. On jugea, malgré les protestations qui ne cessèrent de se produire longtemps après, que la Chambre des représentants ne devait pas avoir le droit de ratifier les traités. Le contrôle du Sénat était suffisant. Ainsi la constitution américaine porte dans son article 2 section II, § 2, que : « Le Président des « Etats-Unis aura le pouvoir, avec l'avis et le consentement du Sénat, de faire les traités, pourvu « que les deux tiers des sénateurs présents consentent. »

Le Sénat, organe législatif, était investi d'attributions exécutives ! Ce ne fut pas sans produire beaucoup d'inconvénients et surtout, et souvent, des divergences entre le Sénat et le Président. Et si nous remarquons que le Président des Etats-Unis, loin d'être un personnage en dehors des luttes des partis en est justement le représentant les difficultés s'agrandiront, et les conventions internationales seront à la merci des luttes des partis qui, forcément, marqueront les débats.

La pratique ne fait que confirmer ces craintes.

Nous rencontrerons maints traités qui ne furent pas ratifiés par le Sénat dans le seul but de compromettre le Président ! Toutefois le principe constitutionnel existe, et il n'est pas douteux, que l'*advice and consent* du Sénat est requis pour que le traité soit valable en droit international. Mais l'obligation de prendre l'avis et le consentement du Sénat ne va pas plus loin ; si le Président, l'*advice* faisant défaut, ne peut pas ratifier, il n'y est pas obligé, même si le Sénat le donne. L'initiative reste toujours au Président.

La conséquence du pouvoir du Sénat est qu'il est partie principale dans le traité, et qu'il agit en vertu d'un pouvoir propre dont il peut user à volonté. Ceci apparaît aussi dans l'instrument de l'échange des ratifications qui porte : « Attendu que le Sénat « des Etats-Unis, par sa résolution du... (les 2/3 des « sénateurs présents y donnant leur assentiment), a « donné son avis et son consentement à la ratification « de ladite convention. Maintenant, en conséquence, « que l'on sache que moi... Président des Etats-Unis « d'Amérique, ayant vu et examiné ladite convention, « je, par les présentes, en vertu des susdits avis et « consentement du Sénat, ratifie et confirme ledit « traité et chacun de ses articles et chacune de ses « clauses (1). »

(1) Jèze, *ibid.*, p. 474.

Donc, le Sénat peut refuser son approbation au traité, et alors celui-ci doit être considéré comme non avenu. Mais son pouvoir va plus loin. Il peut non seulement rejeter le traité, mais aussi lui apporter des amendements, ce qui est contraire au caractère même du traité, qui est un contrat entre deux Etats. D'ailleurs ces amendements ne font partie du traité, que si le Président les approuvant, ils sont transmis aux co-contractants. Et alors ce sera un nouveau traité qui sera conclu.

Mais, comme nous le disions plus haut, le Président a seul l'initiative, en ce sens qu'il peut même retirer un traité après l'avoir soumis au Sénat ou le refuser avant de le lui soumettre. Il y a des exemples de l'exercice de ce pouvoir (1). Le traité anglo-américain du 31 décembre 1806 fut rejeté par le Président seul, parce que l'Angleterre ne voulait pas cesser de presser les citoyens américains. Le 14 février 1893, un traité d'annexion des îles Hawaï avait été signé à Washington par le Président Hawison. Un message du 17 février le soumit au Sénat. Mais le 5 mars 1893, les pouvoirs du Président Hawison expiraient, et M. Cleveland, adversaire de l'annexion, retira le projet.

De la sorte les traités sont à la merci de la bonne

(1) Jèze, *ibid.*, p. 480.

volonté ou de la sympathie dont le Président jouit auprès du Sénat. Aussi il ne doit pas négliger, pour éviter ces conflits, de donner connaissance au Sénat de ses projets et surtout de se tenir en rapports constants avec la Commission des relations extérieures dont l'influence a toujours été grande dans le Sénat (1).

Le pouvoir du Sénat américain a suscité de grandes discussions parmi les auteurs. En effet le refus de ratification des traités est bien plus facile aux Etats-Unis qu'ailleurs. La circonstance qui s'y ajoute, par l'effet de la politique intérieure et des partis, a fait douter de l'avantage qu'un contrôle du législatif sur l'exécutif aurait pu avoir.

Les jurisconsultes américains qui ont écrit peu de temps après l'adoption du pacte fédéral sont pleins d'éloges pour l'idée d'avoir confié le pouvoir du « treaties making » au Président et au Sénat. Ils y voient un véritable monument de sagesse et de prévoyance. Les plus fervents adeptes de la constitution qui ont réuni leurs articles dans *le Fédéraliste* n'en disent pas moins. Ainsi *Hamilton* (2) dit que « la disposition quoique attaquée avec véhémence » est l'une des mieux conçues et moins critiquables ».

(1) James Bryce, *La République américaine*, ch. I, p. 157.

(2) Hamilton, n° 75, p. 623 (*le Fédéraliste*).

Story (1) dit aussi que : « somme toute, il est difficile de voir comment le pouvoir de faire les traités aurait pu être placé en meilleures mains, avec plus de sécurité et d'efficacité ». Mais il y a d'autres auteurs qui ne partagent point cet enthousiasme pour le système américain.

Le duc de Broglie (2) constate que par le fait que la majorité des $\frac{2}{3}$ des sénateurs présents est requise pour les admettre ou les rejeter, les traités, aux Etats-Unis sont à la merci de la minorité d'une assemblée délibérante, et il ajoute : « Pour poser un pareil principe dans la constitution de son pays, il fait bon n'avoir pas de voisins, il fait bon n'être vulnérable sur aucun point de son territoire ; il fait bon ne courir aucun risque d'aucune espèce et n'avoir jamais de parti à prendre dans des circonstances difficiles. »

James Bryce (3) n'est pas d'une autre opinion, quand il dit que ceux qui sont pleins d'enthousiasme pour le système américain sont bien loin de connaître la politique et les questions qui se posent en Amérique. Les problèmes du secrétariat d'Etat des Etats-Unis sont bien moins importants que ceux des

(1) *Story*, Commentaires of the Const. of the U. S., *Rev. dr. int. pub.*, par M. Jèze, p. 509.

(2) *Duc de Broglie*, *Vues sur le gouvernement de la France*, Paris, 1870, p. 286.

(3) *James Bryce*, *La République américaine*, t. I, p. 161 et s.

Etats européens ; et cela aussi par la situation géographique de l'Amérique, « inattaquable dans son « propre hémisphère ». Dès que la situation changera, les difficultés apparaîtront. La justesse de sa remarque, on n'est pas forcé d'aller trop loin pour s'en rendre compte. La deuxième moitié du xix^e siècle abonde en refus d'approbation de la part du Sénat, et le conflit aigu que le traité de Versailles de 1919 a fait surgir entre le Président et le Sénat en est, dirons-nous, le couronnement.

Et Bryce croit « qu'un jour viendra où l'on se « demandera s'il n'y aurait pas avantage à limiter « dans le domaine de la politique extérieure la puissance aujourd'hui absolue du pouvoir exécutif (en « Angleterre) », et alors on examinera soigneusement l'exemple du Sénat américain, avant de le suivre. En effet le droit d'une minorité du Sénat de s'opposer au traité rend faciles et tentantes les luttes entre partis, et laisse les traités à la merci des résultats de ces luttes.

L'auteur qui s'est élevé le plus vivement contre le système américain est M. le Président Wilson. Ses opinions nous paraissent d'autant plus intéressantes qu'au moment où elles étaient émises, ce n'était que le jurisconsulte qui les discutait. Et c'est le Président qui eut à subir les effets du système.

Pour *M. Wilson* (1), la politique du Sénat, loin d'être remplie de sagesse, a été agressive, d'autant plus que son action, si nuisible qu'elle soit, reste irresponsable. Ce pouvoir du Sénat de gâter les traités, le « *treaties marring power* » (2), est inévitable, car l'empiétement du législatif sur l'exécutif détruit l'équilibre entre les deux pouvoirs au détriment des intérêts publics. Comment, dit-il, parler d'une collaboration heureuse, quand leur situation est inégale : Le Président ne peut pas faire entendre sa voix au Sénat dans ses séances exécutives, qui sont secrètes, et restent telles, même pour le Président. Celui-ci ne peut communiquer avec le Sénat que par écrit. Ces défauts d'organisation rendent impossible toute consultation réelle, et alors les luttes et les désaccords se font jour (3). Le seul pouvoir du Président c'est l'initiative dans les négociations, qui, dit *M. Wilson*, « lui procura l'occasion d'engager le pays « dans des difficultés telles, que celui-ci se trouve « obligé de suivre aux yeux du monde une certaine « ligne de conduite et que le Sénat hésite à attirer « sur lui une apparence de déshonneur, en refusant de ratifier les promesses inconsidérées du « département d'Etat ».

(1) *Wilson, Le gouvernement congressionnel*, Paris, 1900, p. 55.

(2) *Ibid.*, p. 57.

(3) *Ibid.*, p. 250 et s.

Ceci arriva d'ailleurs en 1845-46, lorsque le Président Polk amena les choses à un tel point qu'il devint impossible au Congrès de reculer devant la déclaration de guerre (1).

Et M. le Président Wilson n'aurait-il pas suivi les opinions du juriconsulte, estimant que le Sénat se croira obligé de donner son consentement au traité de Versailles auquel les Etats-Unis avaient pris une part si grande ? Si oui, il s'est trompé.

Car la politique de parti a toujours trop influencé les agissements du Sénat pour qu'elle ne se remarque dans l'approbation des traités. Nous aurons à nous demander si du point de vue de la morale internationale ou de la foi internationale, la manière d'agir du Sénat américain est juste ou non. Mais constatons dès maintenant que son attitude n'est que par trop conforme à la constitution des États-Unis.

La pratique suivie montre combien les intérêts de parti dépassent, aux yeux du Sénat, les rapports internationaux. M. Wilson nous donne l'exemple du traité conclu avec le Danemark pour la cession de l'île de Saint-Thomas ; le Danemark avait refusé toutes conditions offertes parce qu'une vente pareille était contraire à la politique des Etats occiden-

(1) Bryce, *La République américaine*, ch. VI, p. 86.

taux de l'Europe. Mais le Danemark avait enfin cédé, et un traité avait été signé et envoyé au Sénat. La population de Saint-Thomas avait été consultée et signifié son consentement, de sorte que l'île avait été confiée aux agents du gouvernement américain. Mais le Sénat, pour blâmer le Président Grant et son secrétaire M. Fish, refusa son consentement et malgré toutes insistances, l'île finit par être rendue aux Danois (1).

En 1844, les États-Unis avaient conclu un traité pour l'annexion du Texas ; transmis au Sénat, il ne reçut pas « l'advice and consent », et l'incorporation du Texas ne fut faite que plus tard par une résolution conjointe du Congrès ! (2).

Un traité d'arbitrage signé à Washington par le secrétaire d'Etat Olney avec l'ambassadeur d'Angleterre eut le même sort. Malgré l'accueil favorable de la presse qui faisait prévoir une solution rapide, les adversaires personnels du Président Cleveland s'y opposèrent. Le traité repris par le Président Mac-Kinley et soumis au Sénat ne put réunir les 2/3 pour son approbation ! (3)

Et à cette opposition à outrance, le Président ne peut rien, car il n'est que le collaborateur, et comme

(1) Wilson, *ibid.*, p. 39.

(2) Jèze, *Rev. dr. int. pub.*, t. XXI, 1904, p. 475.

(3) *Ibid.*, p. 477.

dit M. Wilson, c'est le Sénat qui donne des ordres et qui a le dernier mot (1).

Comment parler alors d'une obligation de ratifier pour le Sénat ?

On trouve pourtant cette idée non seulement chez les auteurs qui, comme M. Wilson, critiquent le système américain, et par conséquent conçoivent une obligation de ratification, mais aussi chez d'autres qui approuvent le système du Sénat, en y voyant l'application d'un principe constitutionnel. Ainsi M. Chandler P. Andersen (2) admet la limitation du pouvoir de faire les traités, par l'effet de la constitution de chaque Etat et considère comme normale la procédure du Sénat. Mais il cite ensuite les considérations du juge Miller dans l'affaire *Head Money* et les approuve : « Un traité, dit-il, est primitivement
« un contrat entre nations indépendantes. Il dépend
« pour la sanction de ces négociations de l'intérêt
« et de l'honneur des gouvernements qui y ont pris
« part. Et si un des gouvernements manque à son
« devoir, son infraction devient le sujet de négocia-
« tions et réclamations internationales aussi loin que
« la partie lésée veut demander réparation et qui

(1) Wilson, p. 250 et s.

(2) Chandler P. Andersen, L'étendue et les limitations du droit de faire les traités subordonnés à la constitution. *A. J. I. L.*, 1907, juillet.

« même peut amener la guerre. » Comme on est loin de la pratique américaine. Si compréhensible qu'il soit pour nous, ce raisonnement nous paraît curieux. L'application de ces principes a été demandée nous dirons même avec une trop grande insistance, par le Président des États-Unis, en 1831, lors du traité dit des 25 millions conclu avec la France (1), mais elle n'a été que bien peu exercée de la part des États-Unis. Nous avons assez montré les causes pour en revenir.

Nous ajouterons encore quelques mots en donnant un dernier et éclatant exemple de la pratique américaine.

Le traité de Versailles de 1919 dans la rédaction duquel les États-Unis ont eu un si grand rôle a été par deux fois repoussé par le Sénat, le 19 novembre 1919, par 39 voix pour et 55 contre, et le 19 mars 1920, par 49 pour et 35 contre (2). Nous ne discutons pas pour l'instant les réserves qu'on voulait apporter au traité ; mais nous devons remarquer que si l'allégation de la sauvegarde de la doctrine de Monroe a été pour partie dans ce refus, l'opposition que le Président a rencontrée chez ses adversaires personnels et chez ceux de son parti politique a déterminé pour beaucoup plus la décision du Sénat.

(1) Voir plus haut.

(2) G. Finch, *A. J. I. L.*, avril 1919.

En résumé, la constitution de Philadelphie, en posant le principe de la collaboration du Sénat siégeant comme chambre exécutive et du Président dans la perfection des traités, les a mis, vu l'organisation intérieure du Sénat et de l'élection présidentielle, à la merci des luttes électorales et de partis.

§ 3. — L'idée de ratification
dans les conférences panaméricaines.

Cette manière d'agir, de la part du Sénat américain, n'est pas restée sans être imitée. La majeure partie des Etats du continent américain ont pris la constitution des Etats-Unis, dans ses grandes lignes, comme modèle lorsqu'ils se sont donné des constitutions.

L'opposition qui existe entre les deux pouvoirs distincts, qui prennent part à la perfection des traités, a fait aux Etats-Unis, comme nous l'avons vu, du refus de ratification quelque chose de normal, et non d'exceptionnel, comme cela arrive chez les Etats européens. La pensée américaine a été pénétrée par cette conception et elle a conduit naturellement au système suivi par les conférences panaméricaines.

Ces conférences, rassemblées le plus souvent sur l'invitation des Etats-Unis, avaient à se prononcer sur des vastes programmes, concernant l'arbitrage obligatoire, la codification du droit international,

et les moyens de favoriser le développement du commerce entre Etats américains, etc...

Les Etats américains jeunes et enthousiastes se donnaient sans réserves à cette noble tâche et aussi pour ne pas désobliger les Etats-Unis qui étaient les promoteurs de l'œuvre (1), ils signaient toujours les conventions. Mais après « l'enthousiasme disparaît » et il arriva rarement de rencontrer des Etats qui les aient ratifiées. Ainsi les traités signés à Mexico en 1902 et à Rio-de-Janeiro en 1906 par l'unanimité de 17 puissances de l'Amérique n'ont été, en fait, ratifiés que par un très petit nombre (2).

La signature n'a plus la même importance que chez les Etats européens. Chez ceux-ci, elle marque non seulement la fin des négociations, mais aussi la perfection de l'accord entre les parties contractantes et si des circonstances exceptionnelles n'interviennent, la ratification en est la conséquence normale. Chez les Etats américains, la signature n'est plus « qu'un certificat d'authenticité donné à « un projet » (3). La ratification seule oblige l'Etat, et comme nous le voyons à l'instar des Etats-Unis

(1) M. Basdevant, La Conférence de Rio de 1906 et l'union internationale des républiques américaines. *R. G. D. I.*, t. XV, n° 3, p. 228.

(2) Despagnet, *op. cit.*

(3) M. Basdevant, *idem.*

les Etats américains ne la donnent pas souvent. La question qui se pose maintenant est de savoir si le système de la pratique américaine a des avantages, et si en raison de ces avantages elle se généralisera. Le grand avantage de la liberté de la ratification, dans le sens des Etats de l'Amérique, est d'avoir beaucoup de souplesse en ceci, qu'ils participent plus facilement à des conférences les engageant moins. Les difficultés du moment, qui pourraient les empêcher de signer, sont passées sous silence, parce que l'Etat ne ratifie qu'au moment choisi par lui. Mais c'est là le seul avantage. Les inconvénients sont plus graves, car d'abord ne se sachant pas obligés, les délégués discutent trop peu les projets, et dès lors des causes réelles pourront apparaître justifiant tout refus de ratification. On s'aperçoit, après, que ce qu'on a si vite fait ne l'était que bien médiocrement.

La meilleure preuve de l'inconvénient du système est le résultat auquel il arrive. Les conférences pan-américaines n'ont pas donné de fruits, car tout n'est resté que sur le papier, à défaut de ratification. Aussi nous croyons que la pratique américaine a par cela même peu de chances de se généraliser, car cette liberté dans la ratification n'est pas pour donner une plus grande force aux conventions entre les Etats.

CHAPITRE II

EXISTE-T-IL UNE OBLIGATION DE RATIFIER ?

§ 1. — La question se pose pour les traités conclus régulièrement : Analyse des doctrines anciennes et modernes sur la ratification.

Nous avons vu quelles étaient les opinions de la plupart des auteurs anciens et modernes sur les questions qui nous intéressent. Aussi avons-nous passé en revue la pratique suivie par les Etats depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours, et nous avons pu nous rendre compte en quoi la doctrine et la pratique différaient et en quoi elles se ressemblaient ou s'influençaient.

Nous essayerons maintenant d'aller plus au fond des choses, et nous nous demanderons si l'on peut affirmer qu'une obligation de ratifier existe.

Aussi dès le commencement il faut préciser la qualité des actes dont nous nous occuperons. Nous savons que les souverains et les gouvernements concluent les traités par des plénipotentiaires, ce qui veut aussi dire que ces derniers agissent en vertu de pleins pouvoirs.

Si un traité venait à être conclu par des agents à qui ces pouvoirs faisaient défaut, on ne pourrait même par parler de ratification, car la signification du mot *ratifier*, du latin *ratificare*, équivaut à la confirmation de ce qui a été promis (1). Or, comment exiger de quelqu'un d'approuver quelque chose dont il ne sait rien ! Ceci ne veut pas dire que de pareilles conventions ne puissent exister ; c'est d'ailleurs pour cela que nous insistons. Il peut arriver que des traités pareils soient passés. Mais alors, ils n'ont que la valeur d'une simple promesse — *spōnsio* — qui ne reçoit sa force, que par une véritable *ratihabitio*, de la part du gouvernement. Une obligation de ratification, pour des conventions de cette sorte, ne peut même pas se poser. Le traité doit être conclu régulièrement, et alors la question d'une obligation pareille trouve sa place.

Tous les auteurs se sont efforcés de trouver un fondement à cette obligation de ratifier. Les auteurs anciens, Grotius et ses adeptes, ont voulu l'expliquer par l'analogie qui existait entre les pleins pouvoirs et le mandat du droit civil. Aussi, comme nous l'avons déjà montré, ces auteurs se demandaient souvent, par application de ce principe, si une ratification était même nécessaire, dans certains cas, notamment lorsque les mandataires n'avaient pas dé-

(1) Rivier, *Principes de droit des gens*, t. II, p. 71.

passé les limites des leurs pleins pouvoirs. C'était l'application pure et simple du droit privé. Pour ces auteurs, la question d'une ratification ne se posait qu'au cas où le mandataire aurait dépassé les pouvoirs.

En effet, l'article 1998 du Code civil est précis :
 « Le mandant est tenu d'exécuter les engagements
 « contractés par le mandataire conformément au pou-
 « voir qui lui a été donné.

« Il n'est tenu de ce qui a pu être fait au delà
 « qu'autant qu'il l'a ratifié expressément ou tacite-
 « ment. »

Les auteurs anciens en faisaient l'application fidèle.

Mais la pratique seule aurait suffi pour montrer que l'analogie qu'on supposait exister entre le mandataire du droit civil et le plénipotentiaire était bien peu grande pour permettre une application si complète des mêmes principes. Les intérêts qui se trouvaient en jeu quand il s'agissait du droit privé étaient insignifiants par rapport à ceux qui fournissaient l'occasion à des traités. Ce fut même par ce côté que l'on commença à s'attaquer à cette théorie. Et quoique les principes qui régissent les conventions entre nations soient les mêmes que ceux qui s'appliquent aux conventions privées, les Etats diffèrent par trop des particuliers pour tirer

de ces règles communes les mêmes conséquences dans leur application.

Mais chez les anciens auteurs, chez Grotius et Puffendorf même, il n'y avait pas seulement cette analogie du droit romain, du droit privé... C'était aussi une très haute idée sur les relations internationales (1). La foi de ce qu'on a promis, la sauvegarde de la foi internationale, voilà ce que les anciens auteurs réclamaient pour maintenir l'obligation de ratifier et ceci vaut bien d'être envisagé. Si facilement qu'on ait écarté l'application du droit privé, la sauvegarde des relations entre nations a donné des soucis à tous les auteurs, anciens et modernes, et même à ceux qui ne veulent pas admettre de limites au pouvoir souverain des Etats de refuser la ratification. Nous dirons même qu'elle est allée jusqu'à en donner à tous les auteurs américains, qui, comme MM. Bryce, Wilson et Andersen, regardent les rapports internationaux d'un autre point de vue que seulement celui de l'intérêt d'une seule nation.

Jean Bodin disait aussi qu'il fallait tenir ce qui avait été promis sur la foi ; l'abbé de Mably, Alé-ric Gentil, Wicquefort, presque tous les auteurs certainement, témoins aussi de l'arbitraire de la pratique, s'inquiétaient sur le sort des rapports internationaux.

(1) Würm, *Deutsche Vierteljahrsschrift*, 1845, t. I, p. 164.

Mais, vu la nécessité de donner toujours des pouvoirs de plus en plus étendus aux négociateurs, il était d'une grande utilité pour le souverain de contrôler les agissements des plénipotentiaires.

Comme disait Wicquefort : « Les pleins pouvoirs « ne devaient pas être limités, et il ne fallait même « pas prendre garde aux instructions, car s'ils étaient « conditionnés, ils ne seraient plus des pleins pouvoirs. »

L'utilité pour le bien de l'Etat et pour sa sauvegarde a donc fait naître la théorie de la nécessité de la ratification.

Une fois la nécessité de la ratification admise et consacrée, il n'y avait qu'un pas jusqu'au droit de la refuser. Du moment qu'une formalité était requise pour la validité, on se demanda si l'Etat à qui elle incombait devait la donner toujours. Et on arriva à la négative, en raisonnant par le but même de la ratification. Aussi les auteurs, quoique devancés par la pratique des Etats, arrivèrent à cette conclusion que le droit de refuser la ratification était aussi incontestable que celui de négocier (1). L'absence de moyens internationaux de coercition rendait d'ailleurs bien difficile l'exécution forcée de cette obligation.

(1) Voir Calvo, *suprà*.

Ce fut *Schmalz* (1) qui pour la première fois analysa mieux le droit de refuser la ratification. Pour lui « la ratification est toujours nécessaire, sauf s'il a
« été prévu pour la rapidité d'action qu'il n'y en aura
« pas. Ordinairement la ratification ne manque ja-
« mais de suivre la signature, parce qu'un plénipo-
« tentiaire se hasarde rarement à s'éloigner beau-
« coup de ses instructions secrètes ; mais on ne doit
« pas pour cela conclure d'une manière absolue que
« le souverain soit obligé de ratifier, parce que si
« cette obligation existait, la ratification serait super-
« flue. Dans plusieurs cas les souverains ont pré-
« tendu avoir le droit de refuser la ratification et ce
« n'est pas là un droit qu'on puisse absolument leur
« nier, sauf s'il y avait renonciation expresse, pré-
« cédemment faite, à ce droit ». L'opinion de
Schmalz est donc précise. Si le souverain n'a pas,
par avance, renoncé à son droit qui selon notre au-
teur est justifié par son but même, il peut toujours
refuser la ratification. La ratification serait superflue
si le souverain ne pouvait en user suivant ses inté-
rêts. Dans les régimes parlementaires, la situation
ne change pas beaucoup ; en effet le contrôle passe
du souverain aux Chambres, qui autorisent le sou-
verain à ratifier.

(1) *Schmalz, Europäisches Völkerrecht*, p. 51.

Ainsi, aujourd'hui, le droit pour l'Etat de ne pas toujours ratifier les traités est aussi incontesté que la nécessité de la ratification pour leur validité.

Presque tous les auteurs modernes partagent cette opinion, que la pratique a fait sienne depuis longtemps.

Cependant il nous a été donné de rencontrer une opinion contraire de la jurisprudence française (1), dans l'affaire de l'île d'Anjouan. Voici la question en quelques lignes. L'île d'Anjouan, placée sous le protectorat de la France par les traités des 21 avril 1886, 15 octobre 1887 et 8 janvier 1892, était, dans les derniers jours de novembre 1892, le théâtre de scènes sauvages, à l'encontre de quelques indigènes accusés d'avoir exhumé des cadavres pour les manger. Deux des auteurs des crimes étaient français. Traduits devant la Cour d'assises de Saint-Denis (Ile de la Réunion), les accusés ont soulevé l'exception d'incompétence des tribunaux français. L'exception ayant été rejetée, la décision fut attaquée de recours et jugée le 27 octobre 1893.

La Cour de cassation pose par son arrêt deux principes, dont le premier nous intéresse particulièrement car la Cour dit que « la ratification par le souverain

(1) *Revue générale de droit international public*, t. I, p. 64 et s., 1894.

« d'un traité passé par ses représentants n'est nécessaire que pour le rendre *définitif*, non pour lui « donner *force obligatoire* ». En s'inspirant de la théorie des anciens auteurs et en appliquant strictement l'article 1998 du Code civil français, il résulte non seulement que le traité est obligatoire par la signature des plénipotentiaires, et la ratification rendue superflue, mais encore, conséquence logique, cette dernière ne peut pas être refusée si les mandataires se sont tenus dans les limites imposées par les règles du mandat civil.

La décision de la Cour de cassation sur ce point est critiquable, car elle ne tient pas compte de la différence patente existant entre les intérêts limités d'un particulier et ceux si vastes et complexes de l'Etat et qu'il est peu raisonnable de les assimiler.

L'auteur de l'article de la *Revue de droit international public*, analysant l'arrêt, se demande avec justesse comment la Cour de cassation pouvait dire que la ratification était nécessaire pour rendre un traité définitif, et non pour lui donner force obligatoire ; car un traité pourrait-il être obligatoire, avant d'être définitif ?

Aussi cet arrêt reste, du moins que nous sachions, isolé, et le principe du droit pour l'Etat de refuser la ratification est admis par la presque unan-

nimité des auteurs et est consacré par la pratique.

§ 2. — Exceptions au principe de la
nécessité de la ratification.

Nous avons remarqué déjà qu'aujourd'hui les auteurs sont unanimes à admettre la nécessité de la ratification pour la validité des traités. Mais il y a à cette règle des exceptions que nous devons signaler.

1° Il y a des traités qui sont déclarés exécutoires au moment de la signature par les puissances contractantes, sans en attendre la ratification. L'exécution d'un traité est, quoi qu'on dise, la plus forte ratification, même si on la considérait comme tacite. Toutefois, quoique les exemples ne fassent pas défaut, la pratique n'est pas fréquente, car d'un côté la ratification ne deviendrait qu'une formalité dépourvue de valeur par le fait de l'exécution qui la précéderait, d'un autre, le droit de contrôle des parlements, qui s'affirme de plus en plus, serait méconnu, et des traités pareils courraient le danger de rencontrer l'opposition des organes législatifs au moment de leur exécution.

Les Etats ne procéderont ainsi que rarement et dans des cas d'extrême urgence, si bien que certains auteurs, comme M. Pillet, se demandent si on

peut considérer ce cas comme une véritable exception (1).

L'exemple cité le plus souvent est digne d'intérêt ; c'est le traité sur la fermeture des Détroits du 15 juillet 1840. L'Angleterre, la Prusse, la Russie et l'Autriche, inquiétées par les victoires de Mehmed-Ali contre la Turquie, signent le 15 juillet 1840 à Londres le traité sans attendre l'adhésion de la France, qu'on savait favorable à Mehmed-Ali, et vu l'urgence le déclarèrent exécutoire sans attendre les ratifications. La France y adhéra l'année suivante, lorsque les puissances garantes de l'Empire ottoman, conclurent le traité relatif à la fermeture des Détroits. De même avec le traité de Lausanne du 18 octobre 1912 entre l'Italie et la Turquie (2).

2° L'exception au principe posé apparaît plus nette dans les conventions que des commandants peuvent conclure entre eux pendant les hostilités ; les plus importantes sont la capitulation et l'armistice.

Le chef d'une armée a, au point de vue international, le droit de capituler, à la condition que la capitulation soit purement militaire, à savoir que la

(1) Pillet, *Cours 1918-1919*, M. 2.

(2) Bonfils, *Droit international public*, VII^e éd., 1914, n° 1706. » Le présent traité entrera en vigueur le jour même « de la signature. »

convention ne doit contenir que des clauses ayant trait à la reddition d'une place ou au sort des troupes. Pas de clauses politiques, car en ce cas l'approbation du gouvernement est requise. Par contre si la capitulation a été régulièrement conclue, elle est exécutoire et s'impose aux Etats au nom desquels on l'a passée ; il y a mauvaise foi de ne pas l'exécuter (1).

Ainsi la capitulation de Metz en 1870 ne suscita aucune difficulté ; elle fut exécutée. Ce ne fut pas la même chose lors de deux autres capitulations, signées en 1814 : Lors de la capitulation de Gênes, Lord Bentinck promit, avec l'approbation de son gouvernement, que les Gênois recouvreront leur liberté ; ce qui n'empêcha pas la République de Gênes d'être annexée, la même année, à la Sardaigne (2). De même le maréchal Gouvion-Saint-Cyr, signant la capitulation de Dresde, avait stipulé que son armée rentrerait en France avec armes et bagages ; lorsque la ville fut rendue, son armée fut faite prisonnière, sous prétexte que la capitulation n'avait pas été approuvée par le commandement suprême (2). Il y a eu certainement mauvaise foi, en alléguant le défaut

(1) La plupart des auteurs se prononcent en ce sens. — Voir aussi M. Pillet, *Cours 1918-1919* M. 3.

(2) Pillet, *Cours 1918-1919*, M. 4.

d'approbation, qui de toute façon ne pouvait pas priver le maréchal de ses droits.

Les mêmes raisons d'extrême urgence et de connaissance de la situation locale justifient dans ce cas l'exception à la règle de la nécessité de la ratification et font admettre la capitulation.

3° L'armistice, qui précède la paix, surtout depuis la fin du xviii^e siècle, lors des guerres de la Révolution, est, lui aussi, passé par le général commandant d'armées. Cette convention doit remplir les mêmes conditions d'être dépourvue de toutes clauses politiques, sauf approbation ou autorisation du gouvernement. Il faut remarquer que l'armistice met, en fait, un terme à la guerre, et qu'il est bien difficile d'éviter les dispositions se rapportant à la politique. L'approbation du gouvernement est alors nécessaire.

Elle a été certainement donnée le 11 novembre 1918 lorsqu'on a signé à Franc-Port l'armistice avec l'Allemagne. A part des clauses militaires, comme évacuation et occupation de territoires, il contenait aussi des clauses évidemment politiques, comme la nullité des traités de Brest-Litowsk et de Bucarest, la restitution de l'or pris à la Russie, etc., etc...

Nous ne croyons pas qu'il y ait d'autres exceptions ; celles-ci, comme nous le voyons, trouvent

leur raison d'être dans des circonstances qui sont vraiment exceptionnelles.

§ 3. — Discussion sur la non admissibilité de l'arbitraire dans le refus de ratification. — La foi internationale. — Le Sénat américain. — La politique américaine et son influence.

Si les Etats ne se considèrent pas obligés à toujours donner la ratification, il n'est pas moins vrai que, normalement, surtout chez les Etats de l'Europe, la ratification suit la signature. Donc dans l'exercice du droit de refus, il y a à faire une distinction. D'un côté le droit incontesté, de l'autre l'exercice de ce droit.

Sur le premier point, aujourd'hui plus de doute possible. Sur le deuxième, les auteurs ne sont pas tous du même avis. Des auteurs comme Bluntschli, qui d'un côté considéraient l'obligation de ratifier comme une vérité, et un devoir pour l'Etat, disaient par ailleurs que « le refus non motivé peut être contraire aux convenances, ou porter atteinte au crédit de l'Etat, et même provoquer une guerre. Mais ce refus ne doit jamais être considéré comme une violation du droit, même lorsque la personne chargée des négociations a agi dans les limites de ses pou-

« voirs (1) ». Quelle preuve plus éclatante de l'arbitraire, surtout chez un auteur qui considérait l'Etat obligé de donner sa ratification ! Mais Bluntschli n'a pas été le seul à soutenir cette thèse. Elle était déjà soutenue par Klüber et par Heffter. Leur point d'attache est certainement l'impossibilité dans laquelle on s'est toujours trouvé d'obliger les Etats *manu militari*, ou par d'autres moyens de coercition, à la ratification des traités. Aussi comme on ne connaissait aucune puissance supérieure qui puisse s'imposer à l'Etat, un refus arbitraire de sa part ne saurait être considéré comme une violation du droit des gens (2). Cette théorie a été soutenue avant la guerre aussi par Laband et nous montre combien elle a trouvé de partisans dans l'école allemande. Et nous ne savons pas comment un refus arbitraire et souvent répété ne violerait pas le droit des gens. De ce qu'on est dans l'impossibilité d'appliquer une règle de droit, soutenir qu'elle n'existe pas, c'est aller trop loin. Le droit existe par lui-même.

Presque tous les auteurs modernes, qui reconnaissent pourtant un droit indiscutable de refus de ratification, demandent pour sa justification en droit

(1) Bluntschli, *Droit international codifié*, art. 419, *op. cit.*

(2) Voir aussi Heffter, *Le droit international de l'Empire*, 3^e éd., 1873, ch. III, § 87.

international, « des justes et bons motifs » ; sans cela la foi internationale, qui est l'assise de tout rapport entre Etats, serait ébranlée.

Parmi les auteurs modernes, à part les auteurs allemands, nous avons encore rencontré Guizot soutenant le droit souverain pour le gouvernement de donner ou de refuser la ratification. Il y a beaucoup d'arbitraire dans ce que soutenait Guizot lors de la discussion sur le traité de Londres de 1844, et ceci n'a pas été sans susciter des critiques (1). Les dangers de l'arbitraire ont été signalés par un grand nombre d'auteurs : Vattel, Wheaton, Wurm, de Martens, et plus près de nous : M. Rivier, M. Nys, M. Chailley et notre maître M. Pillet, etc..., qui ont tous voulu un droit international réel, repoussent la thèse de l'arbitraire, car là où il règne, on ne peut pas concevoir la coexistence du droit.

Un Etat qui refuserait sa ratification à tout instant et sans motifs graves s'exposerait à perdre tout crédit dans les rapports diplomatiques avec les autres, et ne trouverait bientôt plus personne qui veuille traiter avec lui. C'est une sanction négative, si vous voulez ; et s'il n'y avait que cette sanction, elle suffirait, pour que les Etats se gardent de refuser arbitrairement leurs ratifications.

(1) Voir Rivier, *Principes du droit des gens*, Paris, 1896, t. II, p. 79 et suiv.

Conjointement avec cette sanction négative, nous pouvons affirmer qu'il y a aussi la foi des traités, la foi internationale qui s'impose aux Etats pour empêcher l'arbitraire.

Cette bonne foi qui se trouve à la base de tous rapports entre individus doit, *a fortiori*, se trouver dans toutes les conventions entre Etats, entre nations.

C'est en se rendant compte de ces deux choses, que certains auteurs américains ont signalé les désavantages du système pratiqué aux Etats-Unis, quant à la ratification des traités.

Par le mode dont la ratification y est organisée l'arbitraire est rendu bien facile. Comme nous l'avons vu, le Sénat américain, en dehors de ses attributions législatives, qu'on pourrait appeler naturelles, a aussi des fonctions exécutives « *and executiv chamber* ». En cette qualité il prend part aussi (1) à la conclusion des traités.

Les relations peu suivies, et quelquefois même peu courtoises (2), entre le Président et le Sénat facilitées par l'organisation intérieure, qui ne permet au

(1) Comme attributions exécutives, le Sénat en a deux : Approbation des traités pour lesquels le vote des deux tiers des sénateurs présents est exigé, et la nomination des fonctionnaires publics; seule la majorité absolue en est requise.

(2) Voir plus haut, Président Grant.

Président de communiquer avec le Sénat que par écrit ; le fait que nous avons signalé que le Président est, d'habitude, le chef d'un parti politique qui, au moment de l'élection, jouit de la majorité dans la fédération, agrandissent encore les chances de l'arbitraire, car l'approbation des conventions dépendra aussi des fluctuations éventuelles de l'opinion de la majorité.

Aussi nous avons pu signaler maints exemples (1) de traités qui sombrèrent faute de ratification. Les derniers événements nous l'ont prouvé assez, car à l'heure actuelle (2) le traité de Versailles de juin 1919 est encore non ratifié par les Etats-Unis. Bryce a saisi les désavantages et les dangers qu'une pratique pareille contenait pour les rapports internationaux. Et il a dit avec beaucoup de raison, comme le faisait d'ailleurs le duc de Broglie, que le système ne présentera pas de difficultés, tant que les problèmes qu'aura à résoudre le secrétariat d'Etat seront peu importants ; mais qu'aussitôt les questions devenues importantes les désavantages apparaîtront ; l'évolution des Etats-Unis, et la pratique suivie, n'ont pas été sans confirmer ses affirmations.

M. le Président Wilson qui a vu aussi les dangers des luttes de partis, introduites dans la discussion des

(1) Voir plus haut.

(2) Janvier 1921.

traités, les a vivement critiquées et, comme nous l'avons signalé, en a montré les résultats.

La pratique américaine a ainsi soumis la ratification à l'arbitraire, aux fluctuations et à l'influence de la politique et des luttes entre les partis.

La pratique suivie par les conférences pan-américaines ne diffère pas en essence de celle suivie par les États-Unis de l'Amérique du Nord. Elle n'est pas du tout pour rendre plus solides les relations entre États, et pour renforcer la foi des traités.

Aussi, si conforme que la pratique soit à la constitution américaine, il n'est pas moins désirable que cette organisation change, afin que l'usage du droit de refuser la ratification ne soit transformé en abus, et détruise ainsi les assises de notre droit.

§ 4. — Les difficultés qui surgissent en matière de ratification dans les conventions à signatures multiples.

Avant de passer à l'analyse des cas dans lesquels le refus de ratification serait admissible, nous ferons remarquer les difficultés survenant en matière de ratification lorsqu'il s'agit des conventions à signatures multiples. Nous ne parlerons pas des difficultés résultant de la méconnaissance et de la faible importance donnée à la signature, qui rendent ainsi si facile le refus de ratification comme dans les conférences pan-américaines. Elles sont d'un autre genre.

Lorsque plusieurs États prennent part à une conférence, pour ne pas retarder indéfiniment l'exécution et attendre pour cela que toutes les ratifications soient données, on convient que lorsqu'un certain nombre de puissances aura ratifié la convention, elle deviendra exécutoire entre ces puissances, quel que soit le parti pris ultérieurement par les autres puissances. C'est ainsi qu'on a procédé avec les conventions de droit privé passées à la Haye en 1902 et 1905 (1). Les autres puissances peuvent y adhérer ou ratifier après, et le traité devient exécutoire entre ces dernières et les puissances ayant déjà ratifié.

Mais ces difficultés ont marqué leur importance au début de la guerre mondiale lorsque s'est posée la question de savoir si les conventions relatives à la guerre, passées en 1907 à la Haye et ratifiées seulement par certaines puissances, étaient applicables.

Notre maître, M. Pillet, a clairement prouvé (2) combien était fausse l'opinion de ceux qui croyaient applicables ces conventions. Malgré le droit particulier qui était reconnu aux signataires d'une pareille convention de ne pas la ratifier simultanément, il restait une chose équitable en droit, que ces conventions ne pouvaient recevoir leur application que si une guerre éclatait entre des États parties à la conven-

(1) Pillet, *Cours 1918-1919*, J. 5. ; Voir aussi le traité de Versailles du 28 juin 1919.

(2) Pillet, *Cours 1918-1919*.

tion. Ceci était évident, mais les puissances ont cru utile de préciser et elles l'ont prévu dans l'article 2 de la convention de la Haye de 1907 ; toutes les autres conventions portent le même principe (1).

« Aussi, dit M. Pillet (2), l'on est d'autant plus
« étonné de constater l'ignorance qui régnait à cette
« époque (1914) dans le public, voire même dans
« cette partie du public qui aurait dû être la mieux
« instruite. Non seulement les journaux repro-
« chaient à nos ennemis la violation des conventions
« de 1907, mais les rapports dressés par les commis-
« sions d'enquête (voire même le 23^e rapport belge)
« formulaient des reproches, en se basant sur les dis-
« positions de ces conventions de 1907, qui précisé-
« ment ne sont pas applicables à la guerre actuelle,
« et, chose plus grave, c'est que de très nombreuses
« décisions en matière de prises ont été motivées
« pour infraction aux mêmes conventions. » Or, la
Serbie, le Monténégro, l'Italie et la Turquie n'avaient
pas ratifié ces conventions. Comment donc soutenir
que ces conventions étaient applicables quand des
Etats étaient aussi belligérants.

« La raison élémentaire, dit notre maître veut
« que tous les belligérants soient, au point de vue du
« droit, dans une situation absolument égale. »

(1) *Ibid.*

(2) Pillet, *Cours 1918-1919*, J. 7.

On a soutenu que si cette convention de 1907 ne pouvait recevoir son application, restaient celles de 1899 passées toujours à la Haye et qui avaient été ratifiées par les États que nous avons mentionnés. Or, même si cela était exact, la convention aurait cessé d'être applicable dès le moment où la République de Libéria ne faisant pas partie de la dite convention a déclaré la guerre à l'Allemagne (1).

De sorte que ces conventions n'ont pas été applicables à la guerre mondiale, et si des États ont méconnu des règles, ce sont bien des usages admis ou des conventions antérieures à celles de la Haye.

Donc ces sortes de conventions seront forcément d'une application peu égale et peu fréquente, et les avantages qui paraissaient devoir résulter de la possibilité de pouvoir ratifier à son heure sont bien fragiles, par rapport aux difficultés qui apparaissent dès que ces conventions doivent être appliquées.

(1) M. Pillet, *Cours 1918-1919*, en même sens.

CHAPITRE III

ADMISSIBILITÉ DU REFUS DE RATIFIER LES TRAITÉS.

§ 1. — Les cas justifiant le refus de ratification.

Nous avons vu se poser le principe du droit indiscutable pour l'Etat de refuser la ratification ; mais nous avons aussi remarqué comment les auteurs se refusaient d'admettre le règne de l'arbitraire dans l'exercice de ce droit. Enfin, nous avons cru pouvoir affirmer que les Etats reculeront souvent devant la tentation de leur souveraineté, à qui rien ne peut commander, pour ne pas user arbitrairement du droit de refuser la ratification par crainte de voir son crédit atteint, et la foi des traités détruite.

Il faudra se demander maintenant dans quels cas l'Etat pourra justifier son refus du point de vue international ? Une chose est certaine. Moins fréquents seront ces cas, plus forte deviendra la foi des traités, la foi internationale.

Nous nous rappelons que déjà Vattel et Wheaton soutenaient que le souverain ne pouvait refuser la ratification que « *pour des bons et justes motifs* », et que cette règle « des bonnes et solides raisons » a

souvent été soutenue depuis. Mais elle est si peu précise qu'on s'est toujours efforcé de l'interpréter en fixant même un certain nombre de cas dans lesquels ces conditions devaient être considérées comme remplies.

1° Ainsi il est certain que si les plénipotentiaires excédaient leurs pleins pouvoirs, le gouvernement au nom duquel ils auraient signé le traité serait dans son droit de refuser la ratification. Ce droit, indiscutable quant à son principe, depuis les temps les plus reculés, avait suscité des divergences entre les anciens auteurs sur le point de savoir si les instructions secrètes devaient être assimilées aux pleins pouvoirs connus.

Et nous avons rencontré des traités dont la ratification avait été refusée sous le prétexte que les plénipotentiaires avaient dépassé soit les pleins pouvoirs connus, soit les instructions secrètes. Les exemples de La Trémouille (1513), de l'évêque d'Elne (1480), du comte de St-Julien (1800), et de Oubril (1806) nous le prouvent assez.

Si fréquent qu'eût été autrefois le refus basé sur ce motif, il nous paraît aujourd'hui bien peu intéressant, car les moyens qui restent à la disposition des plénipotentiaires de communiquer avec leurs gouvernements sont si nombreux qu'il serait difficile d'alléguer que le plénipotentiaire ait signé quoi que ce soit sans en avoir référé à son gouvernement. —

Et ceci, d'autant plus qu'on trouverait difficilement des plénipotentiaires dépassant les instructions de leurs gouvernements ; ce qui d'ailleurs avait déjà été remarqué par Bynkershoek. — Aussi on ne rencontre plus aujourd'hui de traités dont la ratification ait été refusée pour ces motifs (1).

2° De même si l'objet du traité venait à disparaître par une circonstance indépendante de la volonté des parties contractantes, toute ratification deviendrait inutile et sans raison. On pourrait facilement imaginer un traité obligeant un Etat à fournir à l'autre des quantités de bois de résonance, et qu'un incendie détruirait entre la signature de ce traité et avant l'expiration du délai fixé pour sa ratification. On ne peut pas voir l'utilité que pourrait avoir la ratification si on l'exigeait encore. La situation change, si l'objet disparaissait par le fait d'une des parties contractantes ; nous aurons à nous en occuper plus loin.

3° Il y a aussi des cas dans lesquels un traité apparaît dès le début comme inutile et sans valeur, par rapport à son contenu, ou pour mieux dire, par l'impossibilité physique d'être exécuté. Si les parties contractantes ont négocié sur un objet dont l'existence leur apparaissait

(1) Aussi nous ne pouvons pas admettre la possibilité d'un refus de ratification pour un motif suggéré par Bluntschli, à savoir si le plénipotentiaire avait été dans un complet état d'ivresse !

comme certaine, et qui en réalité n'existait pas, ou était autrement qu'elles se le figuraient, la ratification nous apparaît comme inutile et le refus bien justifié. Un exemple pratique nous a été donné lors du Congrès de Vienne de 1815, lorsqu'on faisait une confusion entre Leck comme continuation du Rhin, et Waal comme continuation de la Meuse (1).

4° Plus fréquents sont les refus de ratification sous prétexte du danger qu'encourrait l'Etat par l'exécution du traité. L'existence de l'Etat doit emporter la ratification. M. Twiss (2) s'exprime ainsi : « Il peut arriver, après qu'un traité a été signé par les plénipotentiaires d'une nation, que de graves circonstances se produisent, dans lesquelles les dispositions du traité semblent devoir avoir un effet préjudicant les intérêts de la nation. En des circonstances pareilles, le souverain pouvoir d'une nation est, de par l'usage, autorisé à refuser de ratifier le traité. » Certes il peut advenir qu'un Etat soit en droit de s'estimer amoindri par l'approbation qu'il apporterait à un traité ; alors il peut ne pas la donner. C'est ainsi que nous croyons justifier le refus de ratification de la convention de Londres du 20 dé-

(1) Wärm, *Deutsche Vierteljahrsschrift*, 1845, t. I, p. 169.

(2) Twiss, *Law of nations*, p. 375. Voir Chailley, *Autorité gouvernementale capable de passer les traités*, Auxerre, 1882, p. 51.

cembre 1841, malgré l'arbitraire qui se faisait jour dans les discours de Guizot. Mais quand il s'agit du danger qui pourrait résulter pour l'Etat de la ratification, une grosse difficulté apparaît : c'est que l'Etat souverain reste lui seul à se prononcer sur l'opportunité et l'importance du danger, et la ratification reste à sa merci.

5° Le danger persiste, et peut-être est-il encore plus grand, lorsqu'il s'agit de changement de circonstances. La question n'est point douteuse. Si les circonstances qui ont présidé à la signature venaient à changer dans le court délai fixé pour la ratification, l'Etat sera en droit de la refuser. Nous pourrions supposer un Etat signant un traité d'alliance offensif et défensif, avec un autre Etat qui viendrait s'agrandir brusquement. La situation n'est plus la même ; si le cas échéant le premier devait apporter son aide au deuxième, il pourrait entraîner sa perte ; de toute façon c'est une situation qui n'avait pas été envisagée. Mais nous pouvons supposer encore un Etat signant un traité avec un autre, et découvrant, avant le moment de la ratification, un traité secret signé par le deuxième, et dont le but serait de changer les situations que pouvait créer ce traité. Ces circonstances nouvelles justifieraient le refus de ratification.

Nous trouvons un exemple pratique dans l'arrêté du Directoire exécutif du 3 brumaire an VI (26 oct.

1797) qui déclare non avenu le traité entre la France et le Portugal du 23 août 1797 (1).

Aussi il est facile de remarquer combien cette pratique est dangereuse. Appliqué de bonne foi le refus de ratification pour changement de circonstances serait justifié. Mais par la variété et par la tentation à laquelle seraient exposés les Etats à en abuser, il apparaît souvent arbitraire et dangereux pour la foi des traités.

Pourtant, du moment qu'un changement de circonstances justifie la non-exécution d'un traité complet, ratifié, on ne saurait ne pas l'admettre pour le refus de ratification.

Aussi faut-il remarquer l'analogie qui s'impose à ces situations. Toutes les fois qu'une cause quelconque pourrait justifier la non-exécution d'un traité ratifié, elle justifierait à *fortiori* la non-ratification. Si en 1870 la Russie, profitant de la guerre franco-allemande, a pu invoquer le changement de circons-

(1) De Martens, *Recueil*, t. 7, p. 207. « Le Directoire exécutif considérant que la reine de Portugal au lieu d'envisager une ratification pure et simple du traité de paix... dans le délai de 2 mois fixé par ledit traité, a mis ses forts et postes principaux entre les mains de l'armée anglaise, arrête ce qui suit : Le traité entre la République française et la reine de Portugal du 23 thermidor an V et non ratifié de la part de la reine de Portugal est censé non avenu. Le ministre des relations extérieures est chargé de notifier à M. d'Aranjo d'Azevedo de se retirer sans délai du territoire de la République. »

tances, pour supprimer la neutralisation de la Mer Noire (1) imposée par la Conférence de Paris de 1856, elle aurait pu, à plus forte raison, en refuser la ratification. D'ailleurs le danger qu'encourt une ratification n'apparaît qu'au moment de l'exécution, et si on peut refuser une exécution nuisible aux intérêts de l'Etat, la ratification peut l'être à plus forte raison, pourvu que le danger soit apparu avant la ratification.

6° On cite enfin comme dernier cas d'admissibilité de refus de ratification le non-concours du pouvoir législatif, dans les pays où la constitution exige sa sanction (2). Or, à l'heure actuelle, les Chambres législatives prennent, presque toujours et partout, part à la ratification ou au moins à l'exécution des traités.

Nous avons signalé les conséquences de l'intervention du législatif. Le souci de la sauvegarde des intérêts supérieurs de l'Etat doit être combiné avec la suppression de l'arbitraire, et le souci de la foi due aux traités.

§ 2. — Les conséquences du refus de ratification.

Arbitraire ou justifié, nous devons nous demander maintenant quelles seront les conséquences d'un

(1) Ce qui d'ailleurs n'était qu'un prétexte ; l'arbitraire y était pour beaucoup.

(2) Voir Dalloz, *Recueil : Traités*, art. 1^{er}, § 2.

refus de ratification. Elles peuvent être d'un certain intérêt, surtout lorsqu'une des parties a commencé l'exécution du traité sans attendre la ratification de l'autre, ou lorsque par le refus de ratification, une des parties perd certains avantages qu'elle avait au moment de la signature du traité.

Appliquer aux traités les principes de droit civil de l'article 1184 du Code civil, qui d'un côté proclame la condition résolutoire comme sous-entendue dans les contrats synallagmatiques, pour les cas où l'une des deux parties n'accomplirait pas ses engagements, et de l'autre le choix, pour la partie qui a été de bonne loi, d'exiger soit l'annulation soit l'exécution du contrat, nous paraît douteux. Tout au plus si le premier alinéa pouvait trouver une application. Quant à exiger d'un Etat l'exécution ou la ratification d'un traité qu'il se refuse à donner, il n'y aurait qu'un moyen : la guerre, car la sanction négative, dont nous parlions plus haut, résultant de la crainte de ne plus trouver de contractants, est plutôt utile avant le refus. Du moment qu'un Etat a pris un parti, dont il faut croire qu'il en a bien pesé les conséquences, rien ne pourra plus l'en détourner. Donc, en cas de refus de ratification, l'Etat, qui était prêt à exécuter, ne pourra que dénoncer le traité, ou le considérer comme non-avenu.

Mais nous avons dit qu'il peut arriver qu'une des

parties ait commencé l'exécution, ou au moins se voie privée des avantages qu'elle avait au moment de la signature. Quelles sont les conséquences d'un refus de ratification survenant ?

Nous nous rappelons les deux exemples qui ont suscité de vives discussions sur ce point. Au défilé des Fourches Caudines, le consul Posthumius, pour échapper avec son armée au désastre, conclut avec le général Samnite une paix que le Sénat romain trouva désastreuse et ne ratifia pas. Nombreux ont été les auteurs qui, critiquant les Romains, soutenaient qu'ils avaient usé de ruse pour échapper au désastre et qu'ensuite ils avaient encore armé ces légions contre les Samnites. — Ces auteurs ajoutaient que si le Sénat avait refusé la ratification, il fallait au moins remettre les choses dans leur état primitif. Ainsi nous sommes arrivés à une première conséquence grave du refus de ratification. Et le principe est juste, car enfin supposons qu'une puissance, obligée par un traité à la livraison de certaines matières premières rares, commence de bonne foi à exécuter son obligation, sans attendre la ratification de l'autre puissance, qui, par la suite, la refuse.

C'est l'application du droit commun ; l'Etat possesseur sans droit devra rendre les matières premières. De la sorte la conséquence normale du refus de ratification sera accomplie et en fait, il en sera

ainsi toutes les fois qu'une remise des choses dans leur état primitif — *statu quo ante* — sera possible.

Mais dans le cas des légions romaines, échappées au défilé des Fourches Caudines, la situation n'était pas la même. C'était une situation *de fait* et si les Samnites voulaient en profiter, il leur fallait se rendre compte de la capacité contractuelle de leurs co-contractants. De Réal (1) dit que c'était bien la faute des peuples qui ont traité avec les généraux romains, sans s'informer si les généraux pouvaient passer des traités politiques. Et même si cela avait été possible, le consul Posthumius, ajoute de Réal, aurait dû faire savoir au général Samnite que le traité ne pouvait se conclure sans un pouvoir du Sénat et du peuple romains. De Réal s'efforce de justifier la manière d'agir du Sénat romain et il réussit. La question que nous nous posons est un peu différente. Nous voulons supposer que les Romains étaient en vérité de mauvaise foi, et que par ruse ils ont réussi à tromper les Samnites aux Fourches Caudines. La ratification refusée, les légions romaines devaient se placer dans les mêmes conditions et au même endroit ! ? Nous en doutons, car du moment qu'il s'agissait d'une situation *de fait*, chaque partie en a profité à sa manière ; à part cela, il serait impossible de remettre les choses dans leur état primitif.

(1) De Réal, *Science du gouvernement*, t. V, p. 640 et s.
V. — 8

La même question s'est posée lors du siège de Dijon en 1513 par les Suisses. La Trémouille qui défendait la ville, pour la faire échapper au siège et à l'occupation, signa avec les Suisses un traité que Louis XII considéra comme honteux pour la France et ne ratifia pas. Mais après la signature du traité les Suisses s'étaient retirés.

Comme la ratification n'était pas donnée, est-ce que la Trémouille devait se renfermer à nouveau avec ses troupes à Dijon, et faire sortir aussi les vivres qui se trouvaient dépasser la quantité constatée lors de la signature ?

Nous le croyons à peine, et la seule chose qui pouvait arriver était que le souverain désavouât les négociateurs. Et ceci arriva en fait, dans les deux cas : le Sénat romain livra le consul Posthumius aux Samnites, et Louis XII désavoua la Trémouille (1).

Plus près de nous, et nous l'avons aussi signalé, en 1814 le maréchal Gouvion-St-Cyr, au siège de Dresde, passa une convention par laquelle il fut stipulé que le maréchal rentrerait avec ses armées intactes en France. Après, lorsque la ville avait été rendue, l'armée fut faite prisonnière. Quoique cette manière d'agir, si peu cavalière, et malgré les allégations que nous avons vues (2), eût été contraire aux principes du droit international qui permet aux

(1) Voir plus haut, p. 45 et 51.

(2) Voir p. 93.

généraux de passer des conventions militaires valables, et c'en était une, il nous paraît bien difficile de soutenir que les choses auraient dû être remises dans leur état primitif (1) ; car, répétons-le, c'est une situation de fait, dans un certain moment ; et elle ne pourra jamais plus être la même.

Donc, lorsque la ratification d'un traité sera refusée, les choses ne reprendront leur situation première que si cela est possible, comme dans les exemples d'école que nous avons signalés. Ceci sera moins probable dans des situations de fait, comme celles que nous venons de citer, et alors, ce sera aux puissances se trouvant dans les situations plus favorables à se bien assurer avant de les quitter.

Le refus de ratification peut aussi engendrer des dommages-intérêts. Il se peut très bien qu'une puissance prête à exécuter son obligation fasse, en attendant la ratification de l'autre, des préparatifs ou des installations ayant pour but de faciliter l'exécution de certaines prestations prévues par le traité, ou bien qu'elle ordonne la mobilisation d'un certain nombre de classes de son armée pour servir à la puissance dont elle attend la ratification. Tous ces préparatifs ont été faits moyennant des sommes sou-

(1) *Contrà*, M. Pillet, *Cours 1918-1919*, M. 4.

vent très importantes. Il est juste et naturel que l'Etat dont la ratification fait défaut dédommage l'autre, car c'est, en somme, par sa faute que les dépenses ont été occasionnées.

Enfin, les conséquences du refus de ratification peuvent être plus fâcheuses. Suivant les cas, un refus peut engendrer la rupture des relations diplomatiques et même la guerre. Aussi pour les éviter il est à souhaiter qu'on évite le plus possible des refus non motivés et arbitraires ; la foi de la parole donnée deviendra une réalité en droit international.

CHAPITRE IV.

DE L'EXISTENCE D'UNE OBLIGATION DE NE RIEN FAIRE,
ENTRE LA SIGNATURE DU TRAITÉ ET SA RATIFICATION,
QUI PUISSE LA RENDRE INUTILE OU SUPERFLUE.

Nous avons longuement examiné la ratification et nous avons vu en quoi elle était nécessaire pour la validité du traité, et surtout jusqu'à quel point les Etats se considéraient obligés de la donner. Le but même de la ratification nous a conduit à reconnaître le droit incontesté pour l'Etat de refuser la ratification et nous avons été à même de remarquer combien la pratique était non seulement conforme, mais avait même devancé la doctrine.

A plusieurs reprises l'arbitraire, ce point sombre et dangereux pour l'avenir des relations internationales, nous est apparu, et pour en diminuer les effets, nous n'avons pas hésité à le réduire au minimum.

Dans la même voie, et vu la liberté de la pratique des Etats, nous poserons la question de savoir si, une fois le traité signé, les puissances y ayant pris part ne pourraient se voir obligées à garder une cer-

taine attitude envers ce traité jusqu'au moment de la ratification. Nous allons nous expliquer.

Voici un traité contenant l'obligation de fourniture d'une quantité de matières premières extrêmement rares. Après la signature et avant la ratification, par le fait ou la faute du gouvernement, ces matières premières sont détruites. La ratification n'a plus aucune utilité. Remarquons-le bien, nous ne sommes plus dans le cas où la ratification pouvait être refusée à défaut d'objet. Ici, nous nous trouvons devant la faute d'une des parties contractantes. Des circonstances nouvelles lui auraient, peut-être, permis de refuser la ratification, mais par sa faute cette puissance a rendu inutile toute ratification. La question n'est pas dépourvue d'intérêt ; en effet, si au droit indiscutable de l'Etat de refuser la ratification on ajoutait encore celui de pouvoir travailler dès le lendemain de la signature à la rendre superflue, combien grandes ouvrirait-on les portes à l'arbitraire !

Aussi essayerons-nous de prouver l'admissibilité d'une pareille obligation. Nous dirons dès maintenant qu'à notre sens, cette obligation ne pourrait engendrer que des dommages-intérêts à la charge de l'Etat en faute. Nous ne voyons pas d'autres moyens, d'autres sanctions.

Les auteurs n'ont cessé de répéter que si le traité n'était définitif et obligatoire que par la ratification,

la signature marquait la fin des négociations ; le traité qui n'est pas encore ratifié « n'est qu'un projet » de traité, seulement, remarquons-le, un projet à « termes parfaitement définis et arrêtés, auquel, par conséquent, on ne peut plus rien changer » (1).

Quelle serait la force des traités et de toutes conventions entre Etats si les puissances ne se reconnaissaient l'obligation de les garder intacts au moins jusqu'au jour de la ratification ! C'est donc une raison d'utilité pratique ; elle justifie amplement l'admissibilité de cette obligation.

Mais en droit des gens, peut-on affirmer que le traité signé soit dépourvu de toute valeur ; les traités ne portent-ils pas le plus souvent la date de leur signature, et nombre d'auteurs ne sont-ils pas allés jusqu'à soutenir dans de longues discussions la rétroactivité de la ratification jusqu'au jour de la signature ?

Quoique cette dernière assertion reste sans grande valeur, car aujourd'hui tous les traités portent un délai à partir duquel ils sont rendus exécutoires, il n'est pas moins vrai que la signature du traité a une assez grande importance en droit international. Or, nous croyons que ce serait affirmer une mauvaise foi patente, et manquer à la promesse de ratifier qu'on

(1) V. Pillet, *Cours 1918-1919*, J. 5.

donne en signant, que de s'employer à rendre cette même ratification sans aucune utilité ! Ainsi nous croyons pouvoir affirmer que l'obligation de ne rien faire qui puisse nuire au traité en rendant superflue toute ratification, et dans le délai qui va de la signature jusqu'à cette ratification, est admissible, tant par l'importance de la signature qui marque la fin des débats et qui normalement doit être suivie par la ratification que, et surtout, par son utilité pratique ; la foi des traités, l'assise des rapports internationaux en profiterait !

Quant aux effets de cette obligation (1), on peut affirmer que si l'application de l'article 1184 du Code civil, § 2, est impossible, comme dans le cas d'un refus de ratification et que, par conséquent, on ne peut pas forcer l'autre puissance à agir dans une direction ou dans une autre, il nous reste quand même une sanction. Ce sont les dommages et intérêts que la puissance qui a été de bonne foi peut exiger de l'autre qui, par sa faute, a détruit tout effet de la parole donnée, et rendu inutile toute ratification. La première en a bien ce droit, soit pour avoir pris des mesures préparatoires en vue de l'exécution, soit pour avoir vu sa bonne foi trompée. Et, que le préjudice soit matériel ou moral, c'est toujours par une prestation quelconque qu'il se traduit en droit.

(1) V. plus haut, p. 111.

Si la doctrine ne parle pas de l'existence d'une obligation pareille, la pratique des Etats n'est pas restée sans nous donner des exemples. Et ceci nous fait croire non seulement à l'admissibilité, mais aussi à l'existence de l'obligation de ne rien faire.

Ainsi, l'acte final de la Conférence de Berlin du 26 février 1885 porte, dans son article 38 : « Les ratifications seront données au plus tard dans le délai d'une année. Le traité commencera à avoir force pour chaque puissance à partir du jour où elle aura accompli sa ratification. » Et l'alinéa suivant ajoute : « *En attendant, les puissances signataires de cet acte général s'obligent à n'adopter aucune mesure qui serait contraire aux dispositions du dit acte* (1). »

Les termes en sont précis. Les auteurs de l'acte général de *Berlin* étaient soucieux de régler une fois pour toutes les difficiles questions africaines ; par ailleurs, vu le grand nombre de puissances ayant pris part à la conférence, on ne pouvait pas prévoir un délai fixe de ratification (2), et on a été obligé de laisser à chaque Etat le choix de l'heure de sa ratification, et faire courir les obligations résultant du traité à partir de ce moment. Pour concilier leurs

(1) De Clercq, *Traité de France*, t. XIV.

(2) Voir plus haut les difficultés résultant en matière de ratification dans les conventions à multiples signatures.

soucis avec les difficultés inévitables, les auteurs de l'acte final ont prévu une obligation négative à l'encontre de toutes les parties contractantes, en les engageant à ne rien faire entre la signature et la ratification qui soit contraire aux dispositions de l'acte.

La responsabilité d'un Etat signataire de cet acte n'aurait pas été douteuse si par sa faute il avait enfreint ses engagements. Ainsi, le principe d'une obligation de ne rien faire entre la signature et la ratification qui puisse rendre cette dernière inutile reste acquis.

Mais nous croyons trouver un exemple de l'existence de cette obligation et des conséquences de son inobservation dans les événements qui eurent lieu au moment de la signature du traité de paix de Versailles du 28 juin 1919.

Deux faits d'une extrême gravité venaient de se passer quelques jours avant la signature du traité.

Le 21 juin 1919 la flotte allemande de combat internée à Scapa-Flow, en Angleterre, et mise sous la garde de l'amiral allemand von Reuter, était coulée ; détail important à signaler, les équipages venaient d'être remplacés par des nouveaux, arrivés récemment d'Allemagne, sur la demande de l'amiral von Reuter (1).

(1) *Le Temps*, 25 juin 1919, télégrammes de Londres.

Le 23 juin 1919, en pleine journée, à Berlin, quinze drapeaux pris à la France étaient enlevés de l'arsenal et brûlés devant le monument de Frédéric le Grand (1).

Or, d'après les termes du traité de Versailles de 1919, la flotte allemande devait être répartie entre les principaux alliés, et les drapeaux restitués à la France.

Au premier abord ces faits peuvent apparaître sans importance, car le traité ne fut signé que le 28 juin, et en droit strict, c'est à partir de ce jour que l'obligation pouvait produire ses effets. Ce serait ne pas suivre le cours des événements, et se laisser tromper par les apparences.

Les clauses du traité étaient connues depuis le commencement du mois de mai, lorsque le traité avait été remis aux délégués allemands. Mais à part cela, au point de vue du droit, la constitution provisoire allemande du 10 février 1919 prescrit dans son article 6 (2), en matière de traités : que les traités avec des Etats étrangers, lorsqu'ils ont trait « à des questions réglées par la législation du Reich, ont besoin « d'être approuvés par l'Assemblée nationale et par « la Commission des Etats ». Or, il arriva que le 22 juin 1919, l'Assemblée de Weimar se préparait à

(1) *Le Temps*, même date.

(2) *Le Temps*, 25 juin 1919.

accepter les conditions de paix, et le lendemain 23 juin, devant le refus des alliés d'accorder un nouveau délai d'acceptation après le vote de l'Assemblée, le gouvernement allemand faisait connaître aux gouvernements alliés qu'il était prêt « à accepter et à signer les conditions de paix... (1) ». Le « contrat » était donc conclu !

Si les délégués allemands n'ont apposé leurs signatures en bas du traité que le 28 juin 1919, il est certain que dès le 22, et au plus tard le 23 du même mois, le gouvernement ne pouvait plus être reçu à empêcher que la ratification qui, normalement, devait s'ensuivre, ait son utilité à l'égard de toutes les clauses du traité. Sinon, la foi internationale ne serait que parole vaine et sans importance. L'Allemagne aurait, bien après la signature, ratifié les clauses du traité portant remise de la flotte et restitution des drapeaux à la France ; cela aurait été inutile, du moment que l'objet n'existait plus.

Mais la preuve de l'existence d'une obligation que nous avons appelée « de ne rien faire » résulte aussi de la conséquence qu'eut à supporter l'Allemagne de son inobservation.

Plusieurs mois après la ratification et la mise en exécution du traité de paix de Versailles, des négo-

(1) Lettre de von Haniel au Président de la Conférence de la paix. *Le Temps*, 23 juin 1919.

ciations ont abouti, et le gouvernement allemand a fini par remettre à la France d'autres drapeaux ; en vertu duquel droit la France aurait-elle pu exiger d'être dédommée, sinon en vertu de l'obligation dont nous parlions ? Le traité n'étant pas ratifié l'Allemagne n'aurait pas encore été obligée !! Mais justement, parce qu'elle l'était, et parce qu'il existe une obligation de ne rien faire entre la signature et la ratification, les demandes du gouvernement français étaient légitimes et ont fini par être satisfaites.

Quant au sabordage de Scapa-Flow, nous estimons que la question est un peu plus compliquée. Dans le fait des drapeaux brûlés, il n'y avait qu'une question d'amour-propre ; ici, si c'en était une, elle était surtout pour l'Allemagne ; pour les alliés le sabordage représentait aussi la perte de près de 400.000 tonnes ! Il est naturel qu'elle ait produit les plus vives discussions. « L'Allemagne ne peut équivoquer dans la circonstance... ; si elle ne réparait « pas, ce serait un manquement à la signature », disait *Le Temps* du 25 juin 1919.

Aussi nous serons moins affirmatif à justifier la demande de réparations pour le manquement à la signature. Le sabordage de la flotte a eu lieu le 22 juin, lorsque l'Assemblée de Weimar s'app préparait à accepter la signature, mais la lettre du gouvernement n'est que du 23. Malgré la révolte légitime et la mauvaise foi patente qui se dégage de cet acte, il

nous paraît difficile de trop étendre les effets de notre obligation. Nous croyons pourtant que si le sabotage avait eu lieu dans la sphère d'action imposée à l'obligation de ne rien faire, la demande de dommages et intérêts pour ce fait ne serait pas douteuse. Nous insisterons moins sur cette admissibilité dans le cas sus-indiqué, parce qu'au manquement moins précis à notre obligation, s'ajoute aussi un autre, qui celui-là est certain : c'est la violation de l'armistice du 11 novembre 1919, qui interdit à l'Allemagne tout acte tendant à la destruction de sa flotte. Or, c'est plutôt en vertu de cette violation qu'on pouvait demander des dommages (1) et les obtenir.

Il nous apparaît comme certain, après tout ce que nous venons de dire, qu'il existe une obligation de ne rien faire entre la signature et la ratification qui puisse rendre cette dernière inutile ; elle trouve son assise dans la foi des traités, et elle peut, le cas échéant, engendrer des dommages et intérêts.

(1) Les négociations entre les alliés et l'Allemagne ont abouti, sur ce point, à la cession d'une partie du tonnage fluvial et maritime de cette dernière.

CHAPITRE V

LES MODALITÉS DE LA RATIFICATION ET DE SON REFUS.

§ 1. — Ratification pure et simple. — Ratification sous réserves.

Après avoir examiné et admis le principe de l'admissibilité du refus de ratification, il nous sera permis d'analyser les modalités qui le président. La majorité des auteurs soutiennent que le refus de ratification, comme la ratification elle-même, doit se rapporter à toutes les clauses du traité et être pur et simple (1). « La ratification étant une approbation « qui intervient après la fin des négociations doit « être nécessairement pure et simple. Le traité « est ratifié tel qu'il a été fait. Une ratification qui « comporterait des modifications au texte de la « convention ne serait pas une ratification véritable, ce serait plutôt un refus de ratifier avec « indication de l'intention de voir s'ouvrir de nouveaux pourparlers » (2), dit notre maître, M. Pillet.

(1) En ce sens, M. Rivier, *Principes du droit des gens*, t. II, Paris, 1896.

(2) M. Pillet, *Cours 1918-1919*, L. 1.

Ainsi la ratification doit être, en principe, faite sans réserves, et le refus portant sur quelques clauses entraîne forcément la nullité du traité entier. Et le principe est juste, car si on apporte des changements dans la ratification, ce n'est plus le même traité, et par la suite, au moment de l'échange des ratifications, on aura autant de ratifications variées que de puissances contractantes. D'autre part, le traité est une convention, un contrat ; or, on ne peut admettre ni que la volonté d'une seule partie change les stipulations une fois adoptées, ni obliger l'autre à les accepter. De la sorte une ratification partielle, imparfaite, ou sous réserves, doit être considérée comme un refus de ratifier. Malgré ces principes, l'histoire ne manque pas d'exemples de ratifications avec changements.

Ainsi, on donne l'exemple du traité de commerce franco-américain du 30 septembre 1800. Le Sénat américain introduisit des modifications, dont une, portant sur l'article 2, réduisait la durée du traité à 8 ans. C'était évidemment contraire au texte du traité. Malgré ses protestations, la France finit par accepter le traité. On trouve les ratifications américaine et française de ce traité, dans de Clercq (*Traité de France*, t. I, p. 410) ; l'auteur ajoute en note : « Nous
« avons cru devoir reproduire à la suite du traité le
« texte des ratifications américaine et française, à

« cause du caractère exceptionnel de ces deux actes
 « dans lesquels, contrairement aux usages consacrés
 « en semblable matière, figure une double modifica-
 « tion à la teneur du traité ratifié. »

Si exceptionnel et contraire aux usages que cela fût, on le signale à nouveau quelques années plus tard. Le traité anglo-américain de 1824 fut amendé par le Sénat des Etats-Unis, qui introduisit des modifications concernant le droit de surveillance des flottes (1). L'Angleterre refusa d'abord de reconnaître une ratification semblable, mais après certaines négociations elle accepta le traité.

Donc, la pratique des Etats n'a pas tenu compte du fait que le traité signé par les puissances contractantes était « un projet définitif auquel rien ne « pouvait plus être changé » ; les intérêts de chacun étaient leur guide, et de cette façon nous sommes arrivés à une pratique inconnue avant en matière de ratification. C'est la ratification avec réserves.

Avant de l'analyser nous devons remarquer qu'elle se distingue de la ratification incomplète, qui consiste non à modifier les termes ou le sens des clauses de la convention, mais dans le fait d'accepter une partie du traité et à rejeter l'autre.

Un exemple de ce mode de ratification nous est

(1) M. Pillet, *Cours 1918-1919*, L. 2.

donné par l'acte de la conférence anti-esclavagiste de Bruxelles du 27 juillet 1890 (1). Cette convention prévoyait des mesures de répression de la traite sur terre et sur mer. Les Chambres françaises donnèrent leur approbation à l'acte, en excluant les articles 21 à 23 et 42 à 61, qui se rapportaient à la traite sur mer, instituant le droit de visite; que la France avait refusé déjà en 1844. Les autres puissances contractantes admirent la ratification partielle de la France. Quant aux réserves, cette innovation dans la matière de la ratification, elles sont plus fréquentes dans les conventions à multiples signatures; et ceci s'explique par la grande diversité d'intérêts, qui apparaît bien mieux dans une assemblée nombreuse que dans une convention à deux contractants.

Ainsi lors de la Conférence générale de la Haye de 1907 se produisirent bien des réserves. Au sujet de la convention 4, réglementant les droits et coutumes de la guerre sur terre, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie signèrent et ratifièrent avec des réserves (2).

§ 2. — Admissibilité de la ratification sous réserves.

Bien que l'admission de la ratification sous réserves ne soit pas pour renforcer la foi des traités, et

(1) M. Pillet, *Cours 1918-1919*, L. 2.

(2) Pillet, *Cours 1918-1919*, L. 3.

qu'elle soit même contraire aux principes généraux qui exigent que la situation des parties, dans la convention, soit égale, et qu'introduisant des réserves dans la ratification, elle est loin de l'être, malgré cela, disons-nous, la pratique des Etats est tellement suivie, que nous nous contenterons de trouver seulement les justes limites dans lesquelles la ratification sous réserves pourrait être admise. Une chose est pourtant à remarquer dès maintenant : l'usage des réserves est peu recommandable, car il entraîne aussi bien une confusion dans l'application des traités qu'un certain doute sur les obligations de chaque puissance contractante.

Justifiant, dans une certaine mesure, l'usage des réserves dans les grands traités, portant à la fois sur quantité d'objets « différents », notre maître M. Pillet (1) dit que dans des traités pareils « on tend à « admettre des réserves sans lesquelles, vraisemblablement, ces traités n'aboutiraient pas au résultat « envisagé, mais on ne doit pas se dissimuler que « cette admission des réserves, favorable à la conclusion des traités, est de beaucoup moins avantageuse au point de vue de leur application ».

La réserve peut se produire à deux instants bien différents. Elle peut se produire lors de la signature,

(1) M. Pillet, *Cours 1918-1919*, L. 5.

et être répétée au moment de la ratification ; elle peut ne se produire que seulement au moment de la ratification. Que dirons-nous dans un cas et dans l'autre ? Les situations ne sont pas les mêmes ; aussi les solutions seront différentes.

Tout d'abord il faut dire que les réserves qui n'ont été faites qu'au moment de la ratification ne doivent produire aucun effet (1).

Voilà deux Etats, parties dans un traité ; aucune objection ou réserve au moment de la signature. Si un des deux Etats faisait des réserves au moment de la ratification, et qu'elles soient valables en droit, on peut s'apercevoir de l'inégalité des situations. L'Etat ratifiant purement et simplement serait dans une situation d'infériorité évidente, d'autant plus qu'il n'aurait pas connu les intentions de son co-contractant qui, au moment de la signature, s'était tu. En conséquence, des réserves faites au moment de la ratification doivent être considérées comme un refus de ratification. Nous remarquerons que ceci ne veut pas dire que de nouvelles négociations ne puissent s'ouvrir et aboutir à des concessions sur les points qui avaient occasionné les réserves. La pratique en connaît des exemples, et nous aurons l'occasion de les analyser. Mais, au point de vue de notre droit, des réserves faites ainsi ne pourront être tenues en considération, et si l'Etat

(1) Nous les appellerons des réserves irrégulières.

voulait les maintenir, elles entraîneraient la non-ratification et le traité serait considéré comme non-avenu (1).

La question n'est plus pareille lorsque les réserves se produisent au moment de la signature du traité.

Les réserves faites à ce moment se conçoivent. C'est comme une modalité dans la signature, une sorte d'acceptation partielle ou conditionnelle. Lorsque nous ajouterons que ces réserves se produiront plus fréquemment dans les conventions à signatures multiples, où la diversité des intérêts pourrait facilement amener des refus de signature, leur signification se conçoit encore mieux. On préfère souvent voir des États faire des réserves à une convention, tout en la signant, que de la refuser, et ceci aussi parce qu'on escompte la possibilité de voir cet État renoncer par la suite à ses réserves.

Aussi, nous dirons que lorsqu'une réserve est faite, deux choses peuvent arriver : Ou bien, l'État l'ayant faite, n'en parle plus au moment de la ratification, et alors la ratification pure et simple doit effacer la réserve faite précédemment. La ratification donnée ainsi signifie la volonté de l'État de ne plus faire usage de cette réserve, et elle disparaît.

(1) En ce sens aussi : M. Pillet, *Cours 1918-1919*, I. 3.

Par contre, il peut arriver qu'au moment de la ratification l'Etat renouvelle les réserves. Ce faisant, la réserve est faite régulièrement et produira son effet.

La question qui se pose maintenant est de savoir quelle est l'étendue de l'effet produit par la réserve régulière. Peut-on affirmer que la réserve s'impose aux Etats qui ont signé et ratifié sans réserves ? La résoudre par l'affirmative est bien difficile. Le principe de droit commun, l'égalité des parties contractantes trouve son application aussi bien en droit international qu'en droit privé. Si l'on admettait que les réserves, même ainsi faites, *s'imposent* aux autres contractants, l'égalité des parties serait loin d'être une réalité.

Et les parties seront dans des situations d'autant plus inégales qu'on ne peut pas savoir si les questions qui ont occasionné les réserves chez l'une des puissances n'étaient pas pour l'autre de celles auxquelles, elle attachait une grande importance.

Donc, d'un côté, des réserves faites régulièrement, qui doivent produire des effets, car c'est à la fin l'exercice d'un droit. Mais de l'autre, nous voyons des puissances qui, ayant signé et ratifié sans réserves, verraient leurs droits atteints si on leur imposait la situation inégale résultant des réserves faites par une puissance.

Il est bien difficile d'arriver à une conciliation. Nos préférences à cet égard vont vers l'opinion adoptée par notre maître. M. Pillet (1) remarque bien les difficultés qui résultent de l'inégalité des dispositions et estime que : « Devant une réserve exercée par l'un des contractants, un autre contractant pourra, au moment où se présentera un cas d'application du traité, ou bien accepter de son plein gré la réserve faite par le premier, auquel cas s'il subit les inconvénients d'une situation inégale il ne les subira pas contre son consentement, ou bien s'il ne consent pas, ce contractant sera en droit d'obliger l'autre contractant à renoncer à sa réserve, ou à souffrir que la convention ne s'applique pas dans les rapports des deux puissances intéressées. »

Nous sommes donc bien réduits à la bonne volonté des Etats et à leur esprit de conciliation qui, malheureusement, n'est pas très développé. Néanmoins, dans ces cas, des négociations ne tardent pas à commencer entre les puissances, et le plus souvent, on

(1) M. Pillet, *Cours 1918-1919*, L. 5. En ce sens aussi, M. Chailley reproduit les paroles du député italien Ara, lors du traité de la cession de Nice à la France, qui affirmait « que le pouvoir législatif d'une puissance ne pouvait introduire aucune modification dans les traités sans l'adhésion de l'autre puissance ». Auxerre, 1882, *op. cit.*

arrive à des résultats satisfaisant la plupart des intérêts en cause.

Les réserves varient d'ailleurs, et portent soit sur des articles ou sur des alinéas d'articles du traité, soit seulement sur l'interprétation à donner à certaines clauses, ou enfin précisent le caractère facultatif de quelque disposition. Les réserves portant sur un article ou alinéa sont plus fréquentes et plus graves. Elles signifient le refus d'accepter les obligations résultant du dit article ou alinéa.

Ces sortes de réserves, comme les autres, se sont produites, chez les Etats européens, surtout dans les conventions à signatures multiples comme la Conférence de la Haye ou la Conférence de Bruxelles, etc... ; elles sont bien plus fréquentes chez les Etats de l'Amérique. Chez ces derniers, les réserves revêtent encore la forme irrégulière. Pour l'instant, disons seulement qu'en ce qui concerne les réserves portant sur l'interprétation à donner à certaines clauses tendant à la sauvegarde d'une tradition politique, ce sont les Etats-Unis de l'Amérique du Nord qui, dans toutes les conventions, en faisaient usage en exigeant pour les questions américaines l'application de la doctrine de non intervention de Monroe.

Nous devons signaler encore un autre genre de réserves qu'on rencontre plutôt dans les conventions économiques, par exemple dans les conventions se

rapportant à la protection de la propriété intellectuelle. On y trouve des dispositions vraiment curieuses, par lesquelles on permet aux puissances contractantes de déroger au traité et d'accepter des réglementations différentes. Or, les traités, les conventions sont conclus pour engendrer des obligations ; comment affirmer l'existence d'une obligation là où des clauses, qui peuvent être essentielles, pourront être remplacées par d'autres, et au gré des parties contractantes !

La Convention de Berlin du 13 novembre 1908 en est le meilleur exemple (1). L'article 27 de la Convention est conçu dans des termes précis : Il limite la portée de la Convention aux puissances l'ayant signée et ratifiée et le paragraphe 2 ajoute que même les signataires auront le droit, au moment de la ratification, de notifier s'ils entendaient rester, sur tel ou tel point, sous l'empire des conventions antérieures. Ce serait étrange d'imposer aux Etats ayant signé et ratifié purement et simplement la volonté arbitraire d'autres contractants. Les exemples de traités signés et ratifiés sous réserves ne font pas défaut. Nous avons vu les traités conclus entre la France et les Etats-Unis en 1800, et entre cette dernière puissance et l'Angleterre en 1824. Nous avons

(1) Voir là-dessus aussi M. Pillet, *Cours 1918-1919*.

mentionné aussi la Conférence générale de la paix de 1907, à la Haye.

Mais nous croyons trouver un exemple de réserves régulièrement faites aussi dans le traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919.

Quelques jours avant la signature du traité, les délégations Roumaine et Serbo-Croato-Slovène faisaient connaître au Président de la Conférence que leurs gouvernements ne pouvaient signer le traité de paix et les traités spéciaux annexes, entre les principales puissances alliées et associées et leurs propres Etats, dans la forme présentée. La délégation roumaine se déclarait prête à signer le traité sous réserve de l'exclusion des stipulations qui, à son sens, étaient contraires à sa souveraineté.

Les gouvernements alliés n'ont pas admis ce point de vue et ont exigé de la Roumanie une signature sans réserves.

Les plénipotentiaires Roumains et Serbo-Croato-Slovènes ne signèrent pas le traité. Après de longues négociations, le royaume des Serbes-Croates-Slovènes accédait au traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919, sans signer le traité annexe, le 5 décembre 1919, et la Roumanie signait, le 9 décembre 1919, le traité de St-Germain, et le traité annexe, qui avait pourtant subi des changements dans les stipulations qui blessaient les susceptibilités

de ce pays. Il ne reste pas moins certain que la manière d'agir de ces deux pays a été conforme aux principes énoncés, et leurs réserves faites régulièrement.

Nous reconnaissons, d'ailleurs, et en ceci l'opinion de notre maître (1) trouve son entière application, que dans une certaine mesure les puissances alliées étaient dans leur droit de ne pas accepter les réserves faites par les deux pays sus-cités, car ceci aurait fini par créer des positions inégales entre les divers Etats, successeurs de l'ancien empire austro-hongrois.

§ 3. — Doctrine et pratique américaines de la réserve.
Les réserves du traité de Versailles de 1919.

L'organisation de la ratification dans les constitutions américaines et la faible importance que ces Etats, par la suite, finirent par accorder à la signature du traité rendaient le refus de ratification plus fréquent. Logiquement il devait s'ensuivre que les réserves et les changements dans les stipulations des traités y deviennent aussi plus fréquents.

Nous ajoutions encore plus haut, qu'on rencontre chez les puissances américaines des réserves faites seulement au moment de la ratification. La prati-

(1) Voir M. Pillet, *suprà*.

que en était là, tandis que la doctrine affirmait l'obligation pour le Sénat de ratifier ou de repousser les traités purement et simplement. C'est sans doute toujours le « splendide isolement » dont parlait James Bryce, qui permettait aux Etats américains de n'envisager dans les conventions que leurs intérêts, ne s'inquiétant presque pas des rapports internationaux et de la foi des traités.

Nous voyons pourtant, dans l'*American Journal of International Law* (1), mentionner, lorsqu'on discute l'admissibilité des réserves, l'opinion d'un juge M. Brown ; pour lui le Sénat n'a que le droit de ratifier les clauses incorporées au traité et signées par le Président et les autres contractants. « Mais le « Sénat n'a pas le droit d'ajouter de nouvelles clauses qui soient obligatoires pour l'autre puissance ; « il n'aurait que le droit de refuser la ratification, « ou la conditionner à l'adoption de l'amendement « au traité. » Bien qu'en finissant, l'affirmation de M. Brown paraisse moins catégorique, il est certain que généralement, la doctrine américaine ne reconnaît pas au Sénat le droit de changer les stipulations des conventions ; ce serait imposer arbitrairement sa volonté à d'autres puissances indépendantes. Cette opinion se dessine, plus ou moins clairement, dans

(1) *American Journal of Int. Law*, octobre 1919, p. 767 et s.

les diverses interventions des juges comme M. Faney, dans l'affaire *v. Braden*, ayant trait à la validité de certains privilèges résultant d'un amendement (art. 8) ajouté au traité hispano-américain du 24 janvier 1818 (1).

L'usage que les Etats de l'Amérique, et surtout les Etats-Unis, ont fait des réserves, a varié selon leurs intérêts. Nous trouvons des exemples qui montrent des réserves faites au moment de la signature, donc régulièrement, d'autres faites au moment de la ratification. Naturellement, ces dernières ont suscité beaucoup plus de discussions et de critiques. Toutes les fois, des négociations se poursuivirent, et le plus souvent aboutirent à l'acceptation des réserves.

C'est ainsi que les choses se passèrent lors de la conclusion des traités avec la France (1800) et l'Angleterre (1824) dont nous avons parlé.

Au moment de la conclusion de la première Conférence de la paix en 1899, les plénipotentiaires américains fixent des réserves, avant de signer la convention relative à l'établissement des pouvoirs internationaux au Pacifique. Ils déclarèrent le 25 juillet 1899, en réitérant leurs déclarations au moment de la signature : « Rien de ce qui est contenu dans cette convention ne sera exécuté de façon à obliger les

(1) *American Journal of Int. Law*, octobre 1919, p. 767 et s.

« Etats-Unis de l'Amérique à se départir de leur po-
 « litique traditionnelle de ne pas intervenir ni de se
 « mêler dans les questions politiques (de police ou
 « d'administration internationale), d'un Etat étran-
 « ger ; de même aucune partie de cette convention
 « ne sera exécutée d'une manière tendant à la
 « renonciation, de la part des Etats-Unis, à son atti-
 « tude traditionnelle, dans les questions purement
 « américaines (1). » La convention fut ratifiée par le
 gouvernement américain, avec le consentement du
 Sénat, le 6 février 1900, et la déclaration incorporée
 dans l'acte de ratification. Lors de la deuxième Con-
 férence de la Haye en 1907, les plénipotentiaires
 américains firent une déclaration identique.

Dans ces deux cas les réserves des Etats-Unis
 étaient faites régulièrement, et elles ont produit des
 effets.

La régularité des réserves est moins certaine dans
 l'acte de la Conférence d'Algésiras de 1906, lorsque
 les Etats-Unis signèrent aussi la convention sur le
 Maroc. Le Sénat, par une résolution, jointe à l'acte,
 fit entendre la nature de la participation de l'Amé-
 rique à l'acte sus-indiqué (2). Ce n'est plus au moment

(1) *American Journal of Int. Law*, octobre 1919, p. 767 et s.

(2) *American Journal of Int. Law*, octobre 1919, *ibid.* :

« Les Etats-Unis participent à la signature de l'acte final et
 « du protocole uniquement dans le but de protéger et d'accroître

de la signature que les réserves étaient faites ; celles-ci ne furent pas moins acceptées par les autres puissances contractantes.

Le Sénat américain ne changea pas sa manière d'agir lors de la convention internationale sanitaire de Paris de janvier 1913, qui modifiait celle de décembre 1903. La convention fut ratifiée en février 1913 avec la réserve que les clauses de l'article 9 n'empêcheront pas les Etats-Unis de prendre les mesures qu'ils jugeront nécessaires à la quarantaine des ports (1). Le traité ne fut même pas renvoyé aux autres puissances contractantes pour l'approbation de cette réserve, estimant que ce n'était pas nécessaire.

Ainsi, nous voyons des réserves faites, tant régulièrement, au moment de la signature, que seulement au moment de la ratification et produisant des effets. Nombreux sont, par ailleurs, les traités qui par suite d'amendements apportés au moment de la ratification ne furent pas exécutés, soit que le Président se refusât à les ratifier, soit que les Etats

« tre leur commerce avec le Maroc, de protéger la vie, la liberté de leurs citoyens, et d'aider à la résolution des problèmes « troublant la paix entre les puissances signataires du traité de « 1880, sans abandonner pour cela leur politique traditionnelle « de non intervention dans les affaires purement européennes. »

(1) *American Journal of Int. Law.*, *ibid.*

contractants se refusassent à les accepter. Nous en signalerons seulement quelques-uns, jugés plus importants. Le traité du 8 juin 1844 sur l'annexion du Texas ; le traité général d'arbitrage du 11 janvier 1897 avec l'Angleterre ; le premier traité Hay Peaucefote du 5 février 1900, sur le canal de Panama, et les traités d'arbitrage permanent conclus en 1904 avec la Suisse, l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, le Portugal et l'Italie (1).

De même, le sort des traités généraux d'arbitrage de février 1905 ne fut pas meilleur. Le Sénat changea quelques mots dans le texte, et M. le Président Roosevelt, tout en reconnaissant le droit du Sénat de rejeter un traité soit par un vote direct, soit par adoption d'amendements, refusa de soumettre aux autres puissances contractantes le traité amendé (2).

Le meilleur exemple de non ratification par suite de réserves faites au moment de la ratification nous est donné par le dernier traité de Versailles du 28 juin 1919.

Ce traité auquel, comme nous le savons, les Etats-Unis de l'Amérique ont pris une part si grande par leur Président, M. Wilson, a rencontré une très vive opposition au sein du Sénat. L'opposition fut parti-

(1) Voir M. Basdevant, Conférence de Rio de 1906, *R. G. D. I.*, t. XV, n° 3, p. 228 et s.

(2) Voir M. E. Nys, *Le droit international*, t. II, p. 507 et s.

culièrement forte sur le chapitre de la Société des Nations. Les auteurs du traité, pour faire vivre la Société des Nations, la lièrent à toutes les questions importantes du traité, de sorte qu'aucune exécution du traité de Versailles n'est possible sans qu'on s'en rapporte à la Société (1).

Il en résulta qu'on ne pouvait s'attaquer au pacte, sans atteindre le traité de paix.

Notons que le premier projet du pacte, qui entre autres clauses prévoyait la création d'une armée internationale, suscita une telle opposition aux Etats-Unis que le pacte définitif en sortit modifié. On n'instituait plus d'armée internationale, mais le Sénat américain trouva que le traité de paix apportait encore de graves atteintes aux principes traditionnels dont les Etats-Unis se faisaient depuis toujours une loi ; à ceci s'ajoutait une politique défavorable au Président en exercice, de sorte que le traité de Versailles se trouva devant non moins de quatorze réserves, auxquelles le Sénat conditionnait son « *advice and consent* ». Parmi les plus importantes, citons la deuxième se rapportant à l'article 10 du pacte et disant que les Etats-Unis ne garantissaient point l'intégrité territoriale et l'indépendance politi-

(1) Voir là-dessus et en même sens, les quatre conférences tenues par notre maître, M. Pillet, à l'Ecole des sciences sociales en 1920, Rivière, 1920, p. 36 et 37.

que d'autres nations, membres ou non de la ligue ; la cinquième, portant sur la doctrine de Monroe, et la dixième, se rapportant aux limitations d'armements prévues par l'article 8 du pacte, et auxquelles les Etats-Unis ne voulaient pas s'engager (1).

Malgré la résistance et les efforts de M. le Président Wilson et de ses partisans parmi les sénateurs, le traité, après avoir été soumis une deuxième fois au Sénat le 19 mars 1920, ne réunit pas les deux tiers nécessaires pour son approbation (2).

L'importance toujours croissante des Etats-Unis de l'Amérique du Nord et le désir des puissances alliées de voir les premiers reprendre leur place dans le concert des Etats, ont rendu favorable l'acceptation des réserves. La vive discussion qui eut lieu dans la presse mondiale l'a prouvé suffisamment (3). Pour nous, sans pouvoir escompter l'avenir, une chose reste certaine : le traité de Versailles du 28 juin 1919, auquel le Sénat américain voulait apporter des amendements au moment de la ratification, doit être considéré comme non avenu en ce qui concerne les Etats-Unis, par défaut de ratification.

(1) Voir l'*American Journal of Int. Law.*, 1920, janvier-avril, p. 187 et s.

(2) 49 voix pour la ratification et 35 contre.

(3) En ce sens aussi le rapport de Lord Grey, qui, de retour de sa mission en Amérique, estimait acceptables les réserves américaines.

Si, constitutionnellement, l'attitude du Sénat américain est, par rapport à ce traité, à peine discutable, il n'est pas moins vrai que cette pratique est loin de tendre au renforcement et à la solidité des rapports entre nations.

CONCLUSION

Nous avons analysé l'obligation de ratifier dans l'ancienne doctrine et vu ce qu'elle était : malgré l'application du droit privé, qu'on imaginait, la ratification était à la merci de l'intérêt de chaque puissance. Formalité sans importance, au lieu de la voir, conséquence logique, suivre toujours la signature des traités, la ratification dépend de la volonté du souverain et de ses intérêts.

La pratique et la doctrine moderne ont fait évoluer l'obligation de ratification. Rendant nécessaire cette formalité, on a évité d'en faire une obligation au regard de l'Etat, mais bien un droit, justifiant ainsi le but de la ratification. Et au moment où on s'attendait à voir ce droit exercé plus arbitrairement, le contraire est arrivé. Normalement la ratification suit, aujourd'hui, la signature. Il n'y a que dans des cas exceptionnels, bien que fréquents encore, qu'elle est refusée. L'arbitraire aurait vécu ? Non, du moins pas encore, et notre devoir est de nous efforcer de le bannir de partout. Mais comment alors est-on arrivé à en amoindrir les effets ? C'est par la cons-

science de plus en plus forte de la valeur des traités, par la conscience du respect que les nations se doivent mutuellement, par le respect dû au droit des gens, que les puissances ont commencé à se rendre compte des avantages et des dangers du règne du droit et de la foi des traités ou de celui de l'arbitraire.

Cette conscience n'est qu'embryonnaire chez les Etats américains. L'intérêt de chacun dépasse encore de trop l'intérêt commun. Les auteurs s'en sont aperçu. Leur tâche est d'autant plus difficile que l'organisation intérieure de ces Etats se prête mieux à l'exercice de l'arbitraire.

Aussi sommes-nous encore loin de l'idéal à atteindre ; mais il ne faut pas perdre la foi ; il faut espérer toujours. Plus les nations verront se développer la conscience de la valeur des traités et du respect mutuel, moins l'avenir du droit international sera sombre, et plus fortes, seront ses assises.

Vu :

Le Président de la thèse,

A. PILLET.

Vu :

Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
APPELL.

BIBLIOGRAPHIE

(Les ouvrages marqués d'un astérisque ont été
consultés plus à fond.)

- Barbeyrac.** — *Histoire des anciens traités*, Amsterdam, 1739, II°.
- ***Basdevant.** — La Conférence de Rio-de-Janeiro de 1906 et l'évolution de l'idée de ratification, *R. G. D. I.*, t. XV, n° 3.
- Bélimé.** — *Philosophie du droit*.
- ***Bluntschli.** — *Droit international codifié*.
- Boulainvilliers.** — *Histoire de l'ancien gouvernement de France*, t. II.
- Bonfils.** — *Traité de droit international public*, VII° éd., 1914.
- Broglie (Duc de).** — *Vues sur le gouvernement de la France*.
- Bryce (James).** — *La République américaine*.
- Bynkershoek.** — *Lib. II.*
- Benjamin Constant.** — *Principes politiques*.
- Chaudler P. Andersen.** — De l'étendue et des limites du droit de faire des traités subordonné à la constitution, dans *l'American Journal of International Law*, 1907.
- ***Joseph Chailley.** — *De l'autorité gouvernementale capable de passer les traités internationaux*, Auxerre, 1882.
- Calvo (Ch.).** — *Droit international*, 3° éd., Paris, 1880.
- De Clercq.** — *Traité de France*, t. XV.
- Dalloz.** — *Recueil, Traités internationaux*.
- Despagnet (Franz).** — *Cours de droit international*, 1910.
- Egger.** — *Traité publics de l'antiquité*, Paris, 1860.
- ***De Flassan.** — *Histoire générale de la diplomatie française*, t. I.
- ***Grotius.** — *Lib. II, Des promesses*.
- Guizot (François).** — *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. VI.
- Hamilton.** — Dans le *Fédéraliste* (n° 75).

Hansard. — *Recueil*, vol. 157.

Fr. von Holtzendorf. — *Handbuch des Völkerrechts*.

Heffter (A.-G.). — *Le droit international de l'Europe*, 3^e éd., 1873.

***Jèze (Gaston).** — Du rôle des Chambres dans l'approbation ou l'exécution des traités internationaux d'après la constitution des Etats-Unis de l'Amérique du Nord. *Revue de droit international public*, t. XXI, 1904.

Klüber. — *Droit des gens moderne*, sect. I.

***Dr Franz von Liszt.** — *Das Völkerrecht*, 9^e éd., Berlin, 1913.

De Martens. — *Précis de droit des gens*, t. I; *Recueil*, t. 7; *Supplément*, IV.

Mommsen. — *Droit public Romain*, Paris, 1887.

Ernest Nys. — *Le droit international*, 1911, t. II.

Pasquale-Fiore. — *Droit international public*, Paris, 1869.

Pinheiro-Ferreira — *Droit des gens*, Paris, 1830, t. II.

Louis Renault. — *Le Droit*, du 26 mai 1880.

***De Réal.** — *Science du gouvernement*.

Pillet (A.). — *Cours 1918-1919* (Faculté de droit de Paris); Conférence à l'École libre de sciences sociales, Rivière, 1920.

***Rivier (A.).** — *Principes du droit des gens*, Paris, 1896.

***Schmalz.** — *Europäisches Völkerrecht*.

Schreiber. — *Constitution de la confédération allemande* (trad 1920).

Vattel. — *Lib. II*.

***Wheaton** — *Droit international*, V^e éd., 1874.

Wicquefort. — *L'ambassadeur et ses fonctions*, 1680.

***Wilson (W.).** — *Le gouvernement congressionnel*, Paris, 1900.

***Wurm.** — *Deutsche Vierteljahrsschrift*, Stuttgart, 1845, 1^{re} livraison (*Die Ratifikation von Staatsverträge*).

**American Journal of International Law*, octobre 1919, janvier-avril 1920.

Revue générale de Droit international public, t. I, 1894.

Le Temps. — 25 juin 1919.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1
CHAPITRE PREMIER. — Histoire et évolution de la doctrine et de la pratique internationales par rapport à la ratification.	
<i>SECTION I. — Histoire de la doctrine.</i>	
§ 1. — Doctrine ancienne.	5
§ 2. — Doctrine moderne.	17
<i>SECTION II. — Histoire de la pratique internationale.</i>	
§ 1. — Constitutions et pratique des Etats européens.	43
§ 2. — La constitution américaine. — La doctrine et la pratique qui en résultent	67
§ 3. — L'idée de ratification dans les conférences panaméricaines.	80
CHAPITRE II. — Existe-t-il une obligation de ratifier ?	
§ 1. — La question se pose pour les traités conclus régulièrement. — Analyse des doctrines anciennes et modernes sur la ratification.	83
§ 2. — Exceptions au principe de la nécessité de ratification	91
§ 3. — Discussion sur la non admissibilité de l'arbitraire dans le refus de ratification. — La foi internationale. — Le Sénat américain. — La politique américaine et son influence.	95
§ 4. — Les difficultés qui surgissent en matière de ratification dans les conventions à signatures multiples.	100

CHAPITRE III. — Admissibilité du refus de ratifier les traités.

- § 1. — Les cas justifiant le refus de ratification. . . 104
§ 2. — Les conséquences du refus de ratification. . 110

CHAPITRE IV. — De l'existence d'une obligation de ne rien faire entre la signature du traité et la ratification qui puisse la rendre inutile ou superflue. 117**CHAPITRE V. — Les modalités de la ratification et de son refus.**

- § 1. — Ratification pure et simple. — Ratification sous réserves. 127
§ 2. — Admissibilité de la ratification sous réserves. 130
§ 3. — Doctrine et pratique américaines de la réserve. — Réserves du traité de Versailles de 1919. 139

CONCLUSION. 147

BIBLIOGRAPHIE. 150

Etablissements André BRULLIARD, Saint-Dizier (Haute-Marne).
